



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

April 2022
– 14/2021

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Energinets outsourcing af driften af forsynings- kritisk it-infrastruktur

14/2021

Beretning om

Energinets outsourcing af driften af forsyningskritisk it-infrastruktur

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2022

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Klima-, energi- og forsyningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i august 2022.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2021, som afgives i februar 2023.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala	
Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-755-2
ISBN online 978-87-7434-757-6

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Energinets outsourcing af driften af forsyningskritisk it-infrastruktur

Energinet ejer og driver en stor del af dansk energinfrastruktur. Energinet skal sikre en effektiv drift og udbygning af den overordnede infrastruktur på el- og gasområdet og sikre åben og lige adgang for alle brugere af nettene. Energinet er en selvstændig offentlig virksomhed, der er 100 % ejet af staten for at sikre offentlig kontrol med den kritiske infrastruktur, som energiforsyningen er. Det fremgår således af lov om Energinet, at den overordnede infrastruktur, som varetages af Energinet, skal forblive i offentligt eje.

Med henblik på at effektivisere og kvalitetssikre driften outsourcede Energinet i juni 2020 ca. 90 % af Energinets it-systemer, herunder driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur. Beslutningen blev taget på trods af en meget høj risiko for cyberspionage og cyberkriminalitet i forhold til Energinets it-infrastruktur og på trods af Rigsrevisionens gentagne påpejning af sikkerhedsrisici ved outsourcingen.

Statsrevisorerne finder det kritisabelt, at Energinet ikke i tide har orienteret Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet om outsourcingen, selv om Energinet ifølge loven er forpligtet til at orientere om væsentlige forhold i Energinets virksomhed.

Statsrevisorerne finder, at klima-, energi- og forsyningsministeren bør komme med sin redegørelse hurtigt og helst inden 1 måned, da Rigsrevisionen både i 2020 og senest i november 2021 har konstateret alvorlige it-sikkerhedsbrister, som Energinet ikke har rettet op på.

Statsrevisorerne finder, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets og Energinets håndtering af outsourcingen af den forsyningskritiske it-infrastruktur samlet set ikke har været ansvarlig. Ministeriet har hverken sikret grundlaget for eller gennemført et tilstrækkeligt tilsyn med Energinets forsyningskritiske it-forhold.

Statsrevisorerne

25. april 2022

Klaus Frandsen
Frank Aaen
Henrik Thorup
Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Troels Lund Poulsen

Statsrevisorerne kritiserer, at Energinets manglende håndtering af sikkerhedsrisici før og under outsourcingforløbet har ført til en unødigt risiko for kompromittering af forsyningssikkerheden, da man i 2020 outsourcede driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur. Energinet har således ikke risikovurderet outsourcingen i forhold til, om den sikrede tilstrækkelig offentlig kontrol.

Statsrevisorerne bemærker:

- At Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet ikke har haft mulighed for at vurdere Energinets outsourcingprojekt, inden udbudsprocessen blev igangsat, da Energinet ikke orienterede rettidigt.
- At Energinets egen risikovurdering af it-sikkerheden i forbindelse med outsourcingen har vist, at Energinet i lange perioder ikke har levet op til gældende it-sikkerhedskrav. Hertil kommer, at Rigsrevisionen flere gange har peget på endog alvorlige sikkerhedsproblemer.
- At Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet ikke i ejerskabsdokumenter, koncerninstruks e.l. har gjort det tydeligt, hvornår og om hvilke større ændringer af forhold vedrørende forsyningssikkerhed Energinet skal orientere ministeriet.
- At Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet løbende har ført tilsyn med it-sikkerheden i Energinet, men ikke fuldt ud har gjort brug af tilgængelig viden fra fx sektortilsynsrapporterne.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	6
 2. Outsourcing af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur.....	9
2.1. Energinets beslutning om outsourcing	9
2.2. Energinets håndtering af sikkerhed ved outsourcingen	11
2.3. Rammer for Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets tilsyn	13
2.4. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets løbende tilsyn	15
 Bilag 1. Metodisk tilgang.....	18

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1 og 3, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 29. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Lars Christian Lilleholt: juni 2015 - juni 2019

Dan Jørgensen: juni 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Energinet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Energinets beslutning om at outsource driften af forsyningskritisk it-infrastruktur.

Energisektoren er en livsnerve i det moderne samfund. Den forsyningskritiske it-infrastruktur har afgørende og direkte betydning for elforsyningen i Danmark og for centrale samfundskritiske funktioner. Derfor er det vigtigt, at den forsyningskritiske it-infrastruktur er beskyttet, og at sikkerheden omkring it-infrastrukturen ikke kompromitteres. Når driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur outsources, har den eksterne leverandør mulighed for at påvirke funktioner, som understøtter elforsyningen. Når der outsources, er det derfor vigtigt, at sikkerheden er i fokus, hvilket Energinet fortsat har ansvaret for.

2. Det overordnede formål med det statslige ejerskab af Energinet er at sikre offentlig kontrol med kritisk infrastruktur. Energinet varetager som systemoperatør en række samfundsmæssigt centrale opgaver, som staten har en interesse i at have kontrol med.

3. Energinet er organiseret i en koncern med et moderselskab og 7 datterselskaber. Koncernen blev omorganiseret i 2018. Omorganiseringen betød, at en del af selskabets aktiviteter blev flyttet til datterselskaber og dermed længere væk fra ministerens kontrol. Som følge af omorganiseringen blev der vedtaget en lovændring i 2019, som skulle sikre, at ministerens indsigt i og kontrol med Energinets datterselskaber blev styrket. Lovændringen gjorde det muligt at etablere en ubrudt styringskæde fra ministeren ned til datterselskaberne.

4. Formålet med outsourcingen er ifølge Energinet at opnå økonomiske besparelser og fordele, herunder en agil og fleksibel tilgang til opgaveløsningen, hurtigere leverancer, skalerbart driftsmiljø, øgede kompetencer hos medarbejderne, som imødekommer øgede krav fra it-miljøet, og bedre leverandørstyring med færre eksterne leverandører.

5. Center for Cybersikkerheds trusselsvurdering i 2020 viser, at der er en meget høj risiko for cyberspionage og cyberkriminalitet i forhold til Energinets it-infrastruktur og den øvrige forsyningssektor. Center for Cybersikkerhed vurderer, at fremmede stater bl.a. har interesse i at stjæle informationer til at kunne styrke og udvikle deres egen energisektor eller til brug i en eventuel politisk eller militær konflikt. Center for Cybersikkerhed konstaterer, at der har været forsøg på kompromittering af den danske energisektor.

Outsourcing

Outsourcing betyder, at en virksomhed køber ydelser, som virksomheden hidtil selv har varetaget, hos en ekstern leverandør.

Drift af forsyningskritisk it-infrastruktur

It-infrastrukturen er de dele af et it-system, som er en forudsætning for, at øvrig software og applikationer kan fungere korrekt. It-infrastrukturen omfatter fx netværk, routere og servere. Når en ekstern leverandør står for driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur, kan leverandøren direkte påvirke funktionaliteten af fx netværk, routere og servere.

6. I maj 2021 blev USA's største olieledning, Colonial Pipeline, ramt af et hackerangreb. Angrebet betød, at rørledningens operatør i en periode blev nødt til at lukke ned for olietransporten mellem Texas og New York med store konsekvenser for forsyningen. Det er afgørende for forsyningssikkerheden, at den danske energisektor ikke bliver kompromitteret på lignende vis.

7. Rigsrevisionen har flere gange over for Energinet rejst spørgsmål om og peget på sikkerhedsrisici ved Energinets beslutning i januar 2019 om at outsource driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur. Rigsrevisionen tog initiativ til denne undersøgelse i april 2021, fordi beslutningen om outsourcing efter Rigsrevisionens opfattelse var så væsentlig, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet på forhånd burde have været orienteret om beslutningen. Det var dog på daværende tidspunkt uklart, om ministeriet var blevet orienteret, inden Energinet i juni 2020 indgik en kontrakt om outsourcing.

8. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Energinet har håndteret outsourcingen af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur ansvarligt.

9. Energinet har oplyst, at Energinet er uenig med Rigsrevisionen i, at outsourcing af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur er et væsentligt forhold, som Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet skulle have været orienteret om, inden udbudsprocessen blev igangsat.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at beslutningen om at outsource driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur er et væsentligt forhold, fordi formålet med det statslige ejerskab af Energinet er at sikre offentlig kontrol med kritisk infrastruktur, og fordi driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur er afgørende for forsyningssikkerheden.

10. Energinet har desuden oplyst, at Energinet vurderer, at Rigsrevisionens beskrivelse og behandling af it-sikkerhedsmæssige forhold i forbindelse med undersøgelsen af outsourcingen af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur er fortrolige oplysninger, som i særdeleshed i den nuværende sikkerhedssituation kan kompromittere statens sikkerhed og rigets forsvar.

Rigsrevisionen har imødekommet Energinets ønske om fortrolighed. Beretningen indeholder således ingen konkrete beskrivelser af de it-sikkerhedsbrister, som Rigsrevisionen konkluderer om. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at beskrivelserne er på et så overordnet niveau, at de i sig selv ikke kan anvendes til kompromitterende formål.

Væsentlige forhold, som klima-, energi- og forsyningsministeren skal orienteres om som følge af ændringen af lov om Energinet i 2019

- Væsentlige ændringer i Energinets økonomi, herunder indtægter, omkostninger, kapitalpolstring og risikoeksponering.
- Større ændringer vedrørende forsyningssikkerhedsmæssige forhold.
- Ændringer i Energinets strategi og aktiviteter.
- Forhold af politisk betydning.



Hovedkonklusion

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Energinet har samlet set ikke håndteret outsourcingen af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur ansvarligt. Energinets beslutningsgrundlag og implementering af outsourcingen har været kritisabel. Konsekvensen er, at der er risiko for, at outsourcingen kan kompromittere forsyningssikkerheden.

Energinet har ikke orienteret Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet rettidigt om outsourcingen

Energinet har ikke levet op til forpligtelserne om at orientere Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet rettidigt om væsentlige forhold. Ministeriet fik dermed ikke mulighed for særskilt at vurdere Energinets outsourcingprojekt, inden udbudsprocessen blev igangsat.

Energinet har ikke sikret sikkerheden i forbindelse med outsourcingen

Undersøgelsen viser, at Energinet ved forberedelsen ikke har risikovurderet outsourcingen i forhold til at sikre tilstrækkelig offentlig kontrol med forsyningskritisk it-infrastruktur. Energinet har dog i forbindelse med gennemførelsen af outsourcingen foretaget en risikovurdering af it-sikkerheden, der viser, at Energinet i en lang periode ikke vil kunne leve op til gældende it-sikkerhedsmæssige krav. Rigsrevisionen har konstateret alvorlige sikkerhedsbrister i forbindelse med outsourcingen. Rigsrevisionen har gjort opmærksom på sikkerhedsbristerne i både 2020 og 2021, men Energinet har ikke rettet op herpå.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har ikke fuldt ud sikret tydelige rammer for tilsynet med Energinets it-forhold

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets ejerskabsdokumenter understøtter ikke, at ministeriet bliver orienteret om større ændringer af forsyningssikkerhedsmæssige forhold. Undersøgelsen viser, at ministeriet i sine ejerskabsdokumenter ikke kvalitativt har beskrevet, hvilke oplysninger om forsyningssikkerhedsmæssige forhold ministeriet skal orienteres om. Dette fremgår heller ikke af Energinets koncerninstruks.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har ført et løbende tilsyn med Energinets it-sikkerhed, men har ikke anvendt sin viden fuldt ud

Undersøgelsen viser, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet løbende har forholdt sig til it-sikkerhed på møder med Energinet, og at ministeriet har intensiveret tilsynet med Energinets forsyningskritiske it-forhold, da ministeriet blev oplyst om outsourcingens omfang i april 2021. Ministeriet har i sit tilsyn ikke i alle tilfælde anvendt Energi-styrelsens sektortilsynsrapporter om Energinet, da rapporterne forelå.

Statens ejerskabspolitik

"Statens ejerskabspolitik" er en publikation, som Finansministeriet udgav i 2015. Ejerskabspolitikken beskriver, hvordan ministerierne skal udøve statsligt ejerskab af selvstændige offentlige virksomheder (SOV'er).

1.2. Baggrund

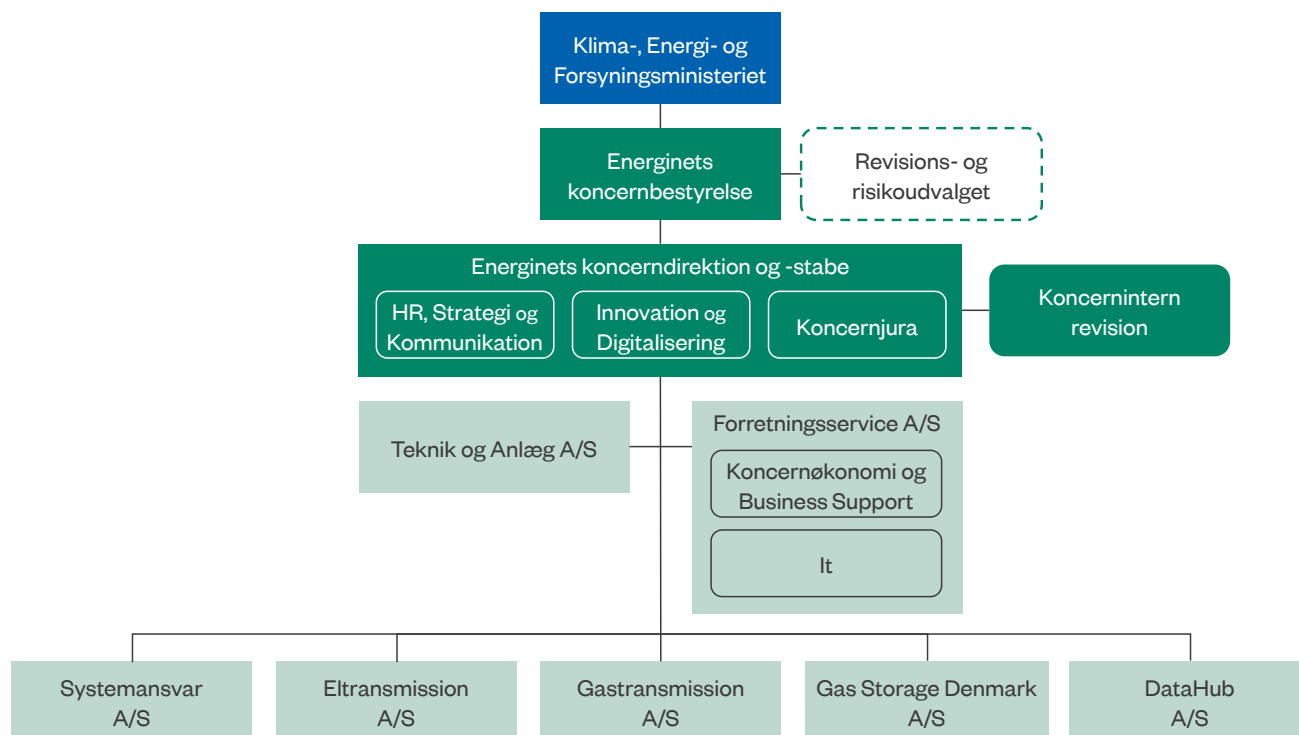
11. Energinet er en selvstændig offentlig virksomhed (SOV), der er 100 % ejet af staten. Ejerskabet varetages af klima-, energi- og forsyningsministeren i henhold til lov om Energinet og "Statens ejerskabspolitik". Det overordnede formål med det statslige ejerskab af Energinet er at sikre offentlig kontrol med kritisk infrastruktur. Energinets kerneopgaver er at eje, drive og udbygge den overordnede energinfrastruktur og at varetage hensyn til forsyningssikkerhed, klima og miljø.

12. Det fremgår af "Statens ejerskabspolitik", at koncernbestyrelsen skal varetage ejernes interesser med omhu og således træffe beslutninger ud fra, hvad der tjener selskabet bedst. Koncernbestyrelsen har samtidig en forpligtelse til aktivt at medvirke til, at forventningerne til selskabets forhold og udvikling er afstemt med ejerministeren. Staten udøver sin indflydelse gennem klima-, energi- og forsyningsministerens udpegning af bestyrelsesmedlemmer, som varetager Energinets overordnede og strategiske ledelse. Der etableres således armslængde mellem staten som ejer og Energinets koncernbestyrelse.

13. Energinet er en koncern, som består af et moderselskab og 7 datterselskaber. Datterselskaberne blev etableret i 2018 for at forankre de driftsrelaterede opgaver i undørselskaber, mens de myndighedslignende opgaver skulle forankres i moderselskabet. Strategiske beslutninger vedrørende Energinets kerneopgaver skulle fortsat ske i moderselskabet.

Energinet har en koncernbestyrelse for moderselskabet, og hvert datterselskab har sin egen bestyrelse. Koncernbestyrelsen er udpeget af klima-, energi- og forsyningsministeren, mens bestyrelserne i datterselskaberne består af generalforsamlingsvalgte medlemmer og medlemmer, der er valgt i henhold til lovgivningens regler om medarbejder- og/eller koncernrepræsentation i bestyrelsen.

Den daglige ledelse af moderselskabet varetages af en koncerndirektion, der er ansat af koncernbestyrelsen. Datterselskabernes bestyrelser ansætter ligeledes en direktion til datterselskabet. Energinets koncerndirektion består af den administrerende direktør og finansdirektøren. Koncerndirektionen i Energinets moderselskab udgør flertallet i bestyrelserne i de helejede datterselskaber. Med koncerndirektionens flertal i bestyrelserne i datterselskaberne vil implementeringen af instruktionerne fra klima-, energi- og forsyningsministeren til datterselskaberne blive understøttet, så der etableres en ubrudt styringskæde fra ministeren til datterselskaberne. Figur 1 viser styringskæden mellem Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Energinet samt Energinets organisation.

Figur 1
Styringskæde mellem Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Energinet samt Energinets organisation


Note: De lysegrønne bokse er Energinets datterselskaber. Revisions- og risikoudvalget er et rådgivende udvalg, som refererer til koncernbestyrelsen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energinet.

Et af Energinets datterselskaber er Forretningsservice A/S, som blev etableret i 2018, og som skal varetage administrative ydelser og it-ydelser i Energinetkoncernen. Forretningsservice A/S traf i januar 2019 beslutning om at outsource driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur.

14. Energinet indgik i juni 2020 en kontrakt med KMD, som bl.a. indebar outsourcing af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur. Beslutningen om outsourcing vedrører Energinets kerneopgave om at sikre forsynings sikkerheden i Danmark.

Outsourcingen omfatter ca. 90 % af Energinets it-systemer, herunder driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur. Outsourcingen indebærer, at den forsyningskritiske it-infrastruktur fortsat er placeret fysisk i Energinet, men at hovedleverandøren KMD og underleverandøren IBM er ansvarlige for driften og således har både fysisk og virtuel adgang til at kunne påvirke de it-systemer, der styrer elforsyningen.

15. Energinet har tidligere outsourcet driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur. Energinet outsourcete nærmere bestemt driften af en række it-systemer til en leverandør i Filippinerne i 2014. Energinet afbrød dog samarbejdet i 2018, bl.a. på grund af identificerede sikkerhedsbrister i forhold til den forsyningskritiske it-infrastruktur i Danmark.

Energinet iværksatte sideløbende et nyt outsourcingprojekt i 2017, som i april 2021 blev foreløbigt afsluttet med overdragelsen af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur til KMD og underleverandøren IBM. Overdragelsen af opgaven skulle være sket i januar 2021, men blev efterfølgende rykket, da kompleksiteten var højere, end det var forudsat ved indgåelsen af kontrakten. Det fremgår af Energinets interne status på outsourcingprojektet fra marts 2022, at outsourcingen er yderligere forsinket og forventes endeligt afsluttet i september 2023.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

16. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Energinet har håndteret outsourcingen af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur ansvarligt.

17. Vi har opstillet 4 revisionskriterier for at besvare undersøgelsens formål.

For det første undersøger vi, om Energinet har orienteret Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet rettidigt om outsourcingen af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur. Vi har taget udgangspunkt i lov om Energinet og lovbemærkningerne hertil, som bl.a. fremgår af 2018/1 LSF 178. Det fremgår af lovens § 5, stk. 5, at Energinet skal orientere klima-, energi- og forsyningsministeren om væsentlige forhold vedrørende Energinets virksomhed. Dette fremgår ligeledes af Energinets vedtægter.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at væsentlige forhold fx vil være større ændringer af forsyningssikkerhedsmæssige forhold. Vi lægger til grund, at outsourcing af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur er et væsentligt forhold, som Energinet skal orientere Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet om. Det skyldes, at formålet med det statslige ejerskab af Energinet er at sikre offentlig kontrol med kritisk infrastruktur, og at driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur er afgørende for forsyningssikkerheden.

Det fremgår desuden af lovbemærkningerne, at der indsættes en eksplicit oplysningspligt for Energinet over for klima-, energi- og forsyningsministeren foranlediget af den ændrede organisering, hvor en del af selskabets aktiviteter er flyttet til datterselskaber og dermed længere væk fra ministerens kontrol. Oplysningspligten indsættes for at sikre, at ministeren har et oplyst grundlag for at føre tilsyn med Energinet og i rette tid kan træffe de nødvendige foranstaltninger for at imødegå et særligt forhold, hvis der skulle opstå behov for det.

Med rettidig forståelse vi, at outsourcingprojektet blev forelagt Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, inden udbudsprocessen blev igangsat.

Vi undersøger for det andet, om Energinet har sikret sikkerheden i forbindelse med outsourcingen af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur. Vi lægger til grund, at det fremgår af Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets strategiske ejerskabsdokument, at det overordnede rationale for det statslige ejerskab af Energinet er at sikre offentlig kontrol med kritisk infrastruktur, og at Energinet som systemoperatør varetager en række samfundsmæssigt centrale opgaver, som staten har en interesse i at føre kontrol med. Vi undersøger også, om Energinet har sikret helt basale sikkerhedsmæssige foranstaltninger inden overdragelsen af driften af it-infrastrukturen til forsyningskritiske systemer.

For det tredje undersøger vi, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har sikret tydelige rammer for tilsynet med Energinets it-forhold. Med tydelige rammer mener vi, om ministeriet kvalitativt har beskrevet, hvilke væsentlige forhold ministeren skal orienteres om.

Vi lægger til grund, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet bør forholde sig til, hvilke større ændringer af forsyningssikkerhedsmæssige forhold klima-, energi- og forsyningsministeren skal orienteres om, og som koncernbestyrelsen skal beskrive i koncerninstruksen. Vi har taget udgangspunkt i lov om Energinet og lovbemærkningerne hertil. Det fremgår af lovens § 5, stk. 4, og lovbemærkningerne hertil, at Energinet fastsætter en koncerninstruks, der beskriver, hvilke beslutninger der på grund af deres karakter altid skal træffes af koncernbestyrelsen i Energinet. Disse emner skal beskrives kvalitativt i koncerninstruksen og godkendes af klima-, energi- og forsyningsministeren.

Vi lægger også til grund, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet skal anvende de kommunikationsværktøjer i tilsynet, som fremgår af "Statens ejerskabspolitik". Kommunikationsværktøjerne omfatter:

- kvartalsmøder mellem Energinet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet
- årsrapporter og delårsrapporter
- Energinets forhåndsorienteringer af klima-, energi- og forsyningsministeren.

Kommunikationsværktøjerne skal understøtte, at klima-, energi- og forsyningsministeren orienteres om alle væsentlige forhold, herunder større ændringer af forsynings-sikkerhedsmæssige forhold. Dette omfatter efter Rigsrevisionens opfattelse krav om orientering om bl.a. større ændringer vedrørende forsyningskritiske it-systemer.

Vi undersøger for det fjerde, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har ført et tilstrækkeligt løbende tilsyn med Energinets it-sikkerhed. Ministeriet har et ressortansvar for forsyningssikkerhed og skal derfor bruge al den viden, som ministeriet har mulighed for at få. Vi lægger derfor til grund, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet skal anvende den viden, som ministeriet får fra Energinet og fra Energistyrelsens tilsynsrapporter i ministeriets løbende tilsyn. Vi har taget udgangspunkt i lov om Energinet og de forudsætninger for ministeriets tilsyn, som er angivet i lovbemærkningerne og i "Statens ejerskabspolitik".

Strategisk ejerskabsdokument

Et strategisk ejerskabsdokument er et dokument, som Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet udarbejder som et led i udøvelsen af statens aktive ejerskabsrolle, og som også anvendes i tilsynsrollen.

Metode

18. Undersøgelsen er baseret på dokumentgennemgang og møder med de reviderede. Formålet med møderne har været at stille spørgsmål til det udleverede materiale og få en dybere forståelse for de forhold, som vi har undersøgt.

19. Vi har indhentet materiale fra Energinet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, som belyser beslutningsprocessen vedrørende outsourcing af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur. Dette materiale omfatter bl.a. mødereferater og materiale fra Forretningsservice A/S, koncerndirektionen, koncernbestyrelsen og revisions- og risikoudvalget. Vi har desuden indhentet materiale og referater fra kvartalsmøder mellem Energinet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Endelig har vi indhentet Energistyrelsens sektortilsynsrapporter om Energinet.

20. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

21. Undersøgelsen afgrænses primært til perioden fra 2018, hvor klima-, energi- og forsyningsministeren understregede over for Energinet, at Energinet skulle have fokus på it-sikkerhed, til april 2021, hvor Rigsrevisionen igangsatte undersøgelsen.

22. Energinet har oplyst, at Energinet vurderer, at Rigsrevisionens beskrivelse og behandling af it-sikkerhedsmæssige forhold i forbindelse med undersøgelsen af outsourcing af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur er fortrolige oplysninger, som i særdeleshed i den nuværende sikkerhedssituation kan kompromittere statens sikkerhed og rigets forsvar.

Rigsrevisionen har imødekommet Energinets ønske om fortrolighed. Beretningen indeholder således ingen konkrete beskrivelser af de it-sikkerhedsbrister, som Rigsrevisionen konkluderer om. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at beskrivelserne er på et så overordnet niveau, at de i sig selv ikke kan anvendes til kompromitterende formål.

23. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet.

2. Outsourcing af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur

24. Dette kapitel handler om, hvorvidt Energinet har orienteret Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet rettidigt om outsourcingen af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur, hvorvidt Energinet har sikret sikkerheden i forbindelse med outsourcingen, hvorvidt ministeriet har sikret tydelige rammer for tilsynet med Energinets it-forhold, og hvorvidt ministeriet har ført et tilstrækkeligt tilsyn med Energinets it-sikkerhed.

2.1. Energinets beslutning om outsourcing

25. Vi har undersøgt, om Energinet har orienteret Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet rettidigt om outsourcingen af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur. Det har vi gjort ved at undersøge beslutningskæden fra datterselskabet Forretnings-service A/S til koncerndirektionen, fra koncerndirektionen til koncernbestyrelsen og fra koncernbestyrelsen til ministeriet i forbindelse med beslutningen om outsourcing i Energinet.

Vi har taget udgangspunkt i lov om Energinet og lovbemærkningerne hertil, som bl.a. fremgår af 2018/1 LSF 178. Det fremgår af lovens § 5, stk. 5, at Energinet skal orientere klima-, energi- og forsyningsministeren om væsentlige forhold vedrørende Energinets virksomhed. Dette fremgår ligeledes af Energinets vedtægter.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at væsentlige forhold fx vil være større ændringer af forsyningssikkerhedsmæssige forhold. Vi lægger til grund, at outsourcing af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur er et væsentligt forhold, som Energinet skal orientere Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet om. Det skyldes, at formålet med det statslige ejerskab af Energinet er at sikre offentlig kontrol med kritisk infrastruktur, og at driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur er afgørende for forsynings-sikkerheden.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at der indsættes en eksplicit oplysningspligt for Energinet over for klima-, energi- og forsyningsministeren foranlediget af den ændrede organisering, hvor en del af selskabets aktiviteter er flyttet til datterselskaber og dermed længere væk fra ministerens kontrol. Oplysningspligten indsættes for at sikre, at ministeren har et oplyst grundlag for at føre tilsyn med Energinet og i rette tid kan træffe de nødvendige foranstaltninger for at imødegå et særligt forhold, hvis der skulle opstå behov for det.

Med rettidig forståelse vi, at outsourcingprojektet blev forelagt Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, inden udbudsprocessen blev igangsat.

26. Vores gennemgang viser, at datterselskabet Forretningsservice A/S' bestyrelse, som bl.a. består af koncerndirektionen, godkendte en businesscase for outsourcingen i januar 2019, der omfattede driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur. Det fremgår af en intern korrespondance i Energinet, at Forretningsservice A/S' bestyrelse vurderede, at koncernbestyrelsen skulle orienteres om outsourcingen, inden den blev igangsat. Dette er i overensstemmelse med Energinets koncerninstruks, hvor det fremgår, at det kun er koncernbestyrelsen, der kan træffe beslutninger af usædvanlig art eller af stor betydning.

27. Energinet har oplyst, at koncernbestyrelsen blev orienteret mundtligt om outsourcingprojektet under en bustur på en studietur i USA i januar 2019 og skriftligt på et møde i koncernbestyrelsen den 23. maj 2019.

Vores gennemgang viser, at det ikke fremgår af det skriftlige materiale til mødet i koncernbestyrelsen i maj 2019, at outsourcingen omfattede driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det af materialet tydeligt burde have fremgået, at der også var tale om outsourcing af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur, så det var dokumenteret, at koncernbestyrelsen traf beslutningen på et fuldstændigt og oplyst grundlag.

Rigsrevisionen skal bemærke, at rigsrevisor på et møde i revisions- og risikoudvalget i november 2020 påpegede, at det – ud fra det materiale, der var tilgået koncernbestyrelsen den 23. maj 2019 – ikke var muligt at vurdere, hvor stor en del af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur der skulle outsource.

Kvartalsmøder

Energinet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet holder kvartalsvise møder, hvor ministeriet orienteres om relevante forhold vedrørende Energinets virksomhed. Kvartalsmøderne skal holdes for at sikre en løbende dialog mellem ministeriet og Energinet om selskabets økonomiske udvikling, selskabets forventninger til og planer for den kommende tid, selskabets risici og andre relevante emner.

28. Gennemgangen af referater fra kvartalsmøder mellem Energinet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet viser, at ministeriet blev orienteret om outsourcingen den 28. maj 2019. Det fremgår ikke af mødematerialet, at outsourcingen vedrørte driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur. Det fremgår af mødereferatet, at ministeriet spurgte ind til it-sikkerheden i forbindelse med outsourcingen af it-opgaver. Energinet forsikrede ministeriet om, at Energinet i forbindelse med outsourcingen havde gjort sig grundige overvejelser i forhold til it-sikkerhed.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke betragter denne orientering som en orientering om outsourcingen af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur.

Energinet har oplyst, at Energinet løbende har orienteret Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet om outsourcingprojektet på møder, og at Energinet på et møde den 5. september 2019 gennemgik en kvartalsrapport, hvori risikorapporteringen vedrørende outsourcingprojektet indgik.

Rigsrevisionen kan konstatere, at det ikke fremgår af referatet fra mødet den 5. september 2019, at risikorapporteringen vedrørende outsourcingprojektet blev gennemgået.

Energinet har oplyst, at Energinet ikke vurderer, at der er tale om en strategisk beslutning eller et væsentligt forhold, som Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet skal orienteres om.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at ministeriet først blev orienteret om outsourcingens omfang på et møde med Energinet i april 2021. Ministeriet har desuden oplyst, at beslutningen om outsourcing af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur helt entydigt er omfattet af orienteringspligten om væsentlige forhold, der følger af lov om Energinet.

29. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Energinet burde have orienteret Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i januar 2019, så ministeriet havde mulighed for at forholde sig til beslutningen, inden udbudsprocessen blev igangsat.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Energinet ikke har orienteret Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet rettidigt om outsourcingen af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur.

På trods af at outsourcingen var et væsentligt forhold, blev Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet først orienteret, efter udbudsprocessen var igangsat.

2.2. Energinets håndtering af sikkerhed ved outsourcingen

30. Vi har undersøgt, om Energinet har sikret sikkerheden i forbindelse med outsourcingen af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur. Vi har desuden undersøgt, om Energinet ved forberedelsen af outsourcingen har vurderet, hvilken betydning outsourcingen ville få for den offentlige kontrol med forsyningskritisk it-infrastruktur. Endelig har vi undersøgt, om Energinet har sikret helt basale sikkerhedsmæssige foranstaltninger inden outsourcingen.

Offentlig kontrol med kritisk infrastruktur

31. Det fremgår af Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets strategiske ejerskabsdokument, at det overordnede rationale for det statslige ejerskab af Energinet er at sikre offentlig kontrol med kritisk infrastruktur, og at Energinet som systemoperatør varetager en række samfundsmæssigt centrale opgaver, som staten har en interesse i at have kontrol med.

32. Vi har undersøgt, om Energinet ved forberedelsen af outsourcingen af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur har vurderet, hvilken betydning outsourcingen ville få for den offentlige kontrol med forsyningskritisk it-infrastruktur.

33. Vores gennemgang viser, at Energinet ved forberedelsen ikke har risikovurderet outsourcingen af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur i forhold til Energinets formål om at bevare den offentlige kontrol af forsyningskritisk it-infrastruktur. Gennemgangen viser, at den businesscase, der lå til grund for beslutningen om at outsource driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur i januar 2019, indeholder en beskrivelse af risici for gennemførelsen af outsourcingen. Businesscasen beskriver risici i forhold til overholdelse af fremdriften, den overordnede tidsplan, kompetencer og den interne organisering. Der fremgår ikke overvejelser i businesscasen om outsourcingens risici for den offentlige kontrol med forsyningskritisk it-infrastruktur.

Gennemgangen viser desuden, at Energinet i forbindelse med gennemførelsen af outsourcingen i januar 2021 foretog en risikovurdering af it-sikkerheden. Risikovurderingen viste, at Energinet i en lang periode ikke ville kunne leve op til gældende it-sikkerhedsmæssige krav.

34. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Energinet burde have foretaget en analyse af, om Energinet ved outsourcingen samtidig ville kunne bevare en tilstrækkelig offentlig kontrol med forsyningskritisk it-infrastruktur. Rigsrevisionen bemærker, at Energistyrelsen i tilsynsrapporten fra januar 2021 om Energinets it-beredskab udtrykte bekymring for outsourcingen.

Konstaterede sikkerhedsrisici

35. Vi har undersøgt, om Energinet har sikret helt basale sikkerhedsmæssige foranstaltninger inden overdragelsen af driften af it-infrastrukturen til forsyningskritiske systemer.

36. Vores gennemgang viser, at Energinets risikovurdering fra januar 2021 viste, at Energinet i en lang periode ikke ville kunne leve op til gældende it-sikkerhedsmæssige krav.

37. Rigsrevisionen har endvidere konstateret alvorlige sikkerhedsbrister i forbindelse med outsourcingen. Rigsrevisionen har gjort Energinet opmærksom på sikkerhedsbristerne i november 2020 og i november 2021, men Energinet har ikke rettet op herpå.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Energinet ikke har sikret sikkerheden i forbindelse med outsourcingen af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur.

Undersøgelsen viser desuden, at Energinet ved forberedelsen ikke har risikovurderet outsourcingen i forhold til at sikre tilstrækkelig offentlig kontrol med den forsyningskritiske it-infrastruktur. Energinet har dog i forbindelse med gennemførelsen af outsourcingen foretaget en risikovurdering af it-sikkerheden. Risikovurderingen viste, at Energinet i en lang periode ikke ville kunne leve op til gældende it-sikkerhedsmæssige krav.

Endelig viser undersøgelsen, at der er konstateret alvorlige sikkerhedsbrister i forbindelse med Energinets outsourcing. Rigsrevisionen har gjort Energinet opmærksom på sikkerhedsbristerne i november 2020 og i november 2021, men Energinet har ikke rettet op herpå.

2.3. Rammer for Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets tilsyn

38. Vi har undersøgt, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har sikret tydelige rammer for tilsynet med Energinets it-forhold. Med tydelige rammer mener vi, om ministeriet kvalitativt har beskrevet, hvilke væsentlige forhold klima-, energi- og forsyningsministeren skal orienteres om.

Vi har lagt til grund, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet bør forholde sig til, hvilke større ændringer af forsynings sikkerhedsmæssige forhold klima-, energi- og forsyningsministeren skal orienteres om, og som koncernbestyrelsen skal beskrive i koncerninstruksen.

Vi har taget udgangspunkt i lov om Energinet og lovbemærkningerne hertil. Det fremgår af lovens § 5, stk. 4, og af lovbemærkningerne hertil, at Energinet fastsætter en koncerninstruks, der beskriver, hvilke beslutninger der på grund af deres karakter altid skal træffes af koncernbestyrelsen i Energinet. Disse emner skal beskrives kvalitativt i koncerninstruksen og godkendes af klima-, energi- og forsyningsministeren.

Herudover fremgår det af lov om Energinet, at klima-, energi- og forsyningsministeren kan træffe beslutning om ethvert forhold vedrørende Energinets anliggender. Det fremgår af lovbemærkningerne, at det forudsættes, at ministeren ikke træffer beslutning i et sådant omfang, at der herved sker en overtagelse af den faktiske ledelse af Energinet fra bestyrelse og direktion. Dette svarer til de ejerskabsbeføjelser, som fremgår af "Statens ejerskabspolitik".

Vi har også lagt til grund, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet skal anvende de kommunikationsværktøjer i tilsynet, som fremgår af "Statens ejerskabspolitik". Kommunikationsværktøjerne omfatter:

- kvartalsmøder mellem Energinet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet
- årsrapporter og delårsrapporter
- Energinets forhåndsorienteringer af klima-, energi- og forsyningsministeren.

Det fremgår af "Statens ejerskabspolitik", at der skal holdes regelmæssige møder for at sikre en løbende dialog mellem ejerministeriet og selskabet om selskabets økonomiske udvikling, selskabets forventninger til og planer for den kommende tid, selskabets risici og andre relevante emner. Herudover er års- og delårsrapporter den primære kilde til information om et selskabs udvikling og økonomiske stilling for selskabets ejere, kreditorer og andre interessenter. Ligeledes fremgår det af ejerskabspolitikken, at selskabet er forpligtet til at forhåndsorientere ejerministeren om forhold, som er af væsentlig betydning for selskabet, og at give ministeren information, hvis der anmodes herom. I eneejede statslige selskaber skal orienteringen af ejerministeren følge et "ingen overraskelser"-princip. Dette indebærer, at bestyrelsen i eneejede selskaber er forpligtet til at forhåndsorientere ministeren om sager, der er af væsentlig eller principiel betydning i forhold til selskabets virksomhed.

Kommunikationsværktøjerne skal understøtte, at klima-, energi- og forsyningsministeren orienteres om alle væsentlige forhold, herunder større ændringer af forsyningssikkerhedsmæssige forhold. Dette omfatter efter Rigsrevisionens opfattelse krav om orientering om bl.a. større ændringer vedrørende forsyningskritiske it-systemer.

39. Vores gennemgang af Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets ejerskabsdokumenter, herunder ministeriets retningslinjer for kommunikation mellem Energinet og ministeriet, viser, at dokumenterne ikke kvalitativt beskriver, hvilke større ændringer af forsyningssikkerhedsmæssige forhold ministeriet skal orienteres om. Ministeriet har derfor ikke forholdt sig til, hvilke større ændringer af forsyningsmæssige forhold klima-, energi- og forsyningsministeren skal orienteres om.

Energinets koncerninstruks indeholder heller ikke en kvalitativ beskrivelse af større ændringer af forsyningssikkerhedsmæssige forhold. Koncerninstruksen understøtter derfor heller ikke, at klima-, energi- og forsyningsministeren bliver orienteret om større ændringer af forsyningssikkerhedsmæssige forhold.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det ikke er udmøntet konkret, hvornår Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet skal orienteres om større ændringer af forsyningssikkerhedsmæssige forhold i forbindelse med rapportering til og drøftelse på kvartalsmøder og i forbindelse med forhåndsorienteringer af ministeren. Ministeriets ejerskabsdokumenter understøtter derfor ikke, at ministeriet bliver orienteret om bl.a. ændringer, der vedrører forsyningskritisk it-infrastruktur.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet ikke fuldt ud har sikret tydelige rammer for tilsynet med Energinets it-forhold.

Undersøgelsen viser desuden, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet ikke kvalitativt har beskrevet, hvilke større ændringer af forsyningssikkerhedsmæssige forhold klima-, energi- og forsyningsministeren skal orienteres om. Ministeriets ejerskabsdokumenter har ikke beskrevet de større ændringer af forsyningssikkerhedsmæssige forhold, som ministeriet forventer at blive orienteret om.

Endelig viser undersøgelsen, at Energinets koncerninstruks ikke indeholder en kvalitativ beskrivelse af de forsyningssikkerhedsmæssige forhold, som klima-, energi- og forsyningsministeren skal orienteres om.

2.4. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets løbende tilsyn

40. Vi har undersøgt, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har ført et tilstrækkeligt løbende tilsyn med Energinets it-sikkerhed. Ministeriet har et ressortansvar for forsyningssikkerhed og skal derfor bruge al den viden, som ministeriet har mulighed for at få.

Vi har derfor lagt til grund, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet skal anvende den viden, som ministeriet får fra Energinet og fra Energistyrelsens tilsynsrapporter i ministeriets løbende tilsyn. Vi har taget udgangspunkt i lov om Energinet og de forudsætninger for ministeriets tilsyn, som er angivet i lovbemærkningerne og i "Statens ejerskabspolitik".

41. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet holder kvartalsmøder med Energinet, hvor bl.a. Energinets kvartalsrapporter bliver drøftet. Da det ikke i ejerskabsdokumenterne er udmøntet konkret, hvilke større ændringer af forsyningssikkerhedsmæssige forhold ministeriet skal orienteres om, har vi undersøgt, hvordan ministeriet har udført det løbende tilsyn.

For det første har vi gennemgået de informationer, som Energinet har givet Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet om it-forhold. For det andet har vi gennemgået materiale fra møder mellem ministeriet og Energinet for at vurdere, om ministeriet har forholdt sig til de identificerede risici i perioden 2018-2021. For det tredje har vi undersøgt, i hvilket omfang ministeriet i sit tilsyn anvender Energistyrelsens sektortilsynsrapporter om Energinet.

42. Vores gennemgang viser, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet løbende har spurgt ind til it-sikkerhed – både i forhold til det generelle billede af it-sikkerheden i Energinets koncern og specifikt i forhold til outsourcingprojektet. Gennemgangen viser desuden, at ministeriet i sit tilsyn ikke i alle tilfælde har anvendt Energistyrelsens sektortilsynsrapporter om Energinets outsourcing af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur, da rapporterne forelå. Figur 2 viser en tidslinje over Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets tilsyn.

Ejertilsyn og sektortilsyn

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet fører ejertilsyn med den overordnede udvikling i Energinet, jf. "Statens ejerskabspolitik" og øvrig lovgivning.

Energistyrelsen fører sektortilsyn med Energinets virksomhed. Sektortilsynet udføres bl.a. på baggrund af:

- bekendtgørelse nr. 819 om beredskab for elsektoren
- bekendtgørelse nr. 820 om it-beredskab for el- og naturgassektorerne
- bekendtgørelse nr. 821 om beredskab for naturgassektoren.

Figur 2

Tidslinje over Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets tilsyn

	Ejertilsyn	Sektortilsyn
April 2018	Ministeren understreger over for Energinet, at Energinet skal have fokus på it-sikkerhed, fordi Energinets it-sikkerhed spiller en afgørende rolle i forhold til it-sikkerhed i hele el- og naturgassektoren.	
September 2018	Ministeriet bliver i Energinets kvartalsrapport gjort opmærksom på, at der er problemer med sikkerheden hos Energinets leverandør i Filippinerne.	
Marts 2019	Ministeriet spørger ind til generelle it-sikkerhedsforhold i Energinet. Energinet forsikrer om, at de identificerede forhold er mitigeret.	
Maj 2019	Ministeriet spørger Energinet om it-sikkerheden i forbindelse med outsourcingprojektet. Energinet forsikrer om, at Energinet har gjort sig grundige overvejelser herom.	
August-september 2019	Ministeriet stiller en række spørgsmål til Energinet som opfølgning på Energistyrelsens tilsynsrapport fra 2018. Energinet svarer hertil, at alle problemer er mitigeret.	Ministeriet bliver informeret om resultaterne af Energistyrelsens tilsynsrapport fra 2018 (afgivet i 2019) af Energinet. Tilsynet omtaler sikkerhedsmæssige udfordringer.
Januar 2020	Ministeriet inddrager ikke Energistyrelsens tilsynsrapport i tilsynet.	Det fremgår af Energistyrelsens tilsynsrapport fra 2019 (afgivet i 2020), at Energinet har sikkerhedsmæssige udfordringer på it-området.
November 2020	Ministeriet spørger Energinet om hændelser om tab af kritisk it-infrastruktur.	
Januar 2021	Ministeriet inddrager ikke Energistyrelsens tilsynsrapport i tilsynet.	Det fremgår af Energistyrelsens tilsynsrapport fra 2020 (afgivet i 2021), at Energinet har sikkerhedsmæssige udfordringer med outsourcingen.
Marts 2021	Ministeriet spørger ind til outsourcingprojektet.	
April 2021	Ministeriet modtager Energistyrelsens vurdering af Energinets outsourcingprojekt som opfølgning på et notat fra Energinet til ministeriet vedrørende outsourcingprojektet. Ministeriet indskærper over for Energinet, at udfordringer i forhold til outsourcingprojektet skal udbedres.	

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energistyrelsen og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

Det fremgår af figur 2, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet flere gange blev gjort opmærksom på risici vedrørende it-sikkerheden i Energinet, herunder vedrørende outsourcingen. Det fremgår af figuren, at ministeriet fulgte op på disse risici ved at stille spørgsmål til Energinet om it-sikkerheden. Ministeriet stillede bl.a. en række spørgsmål til Energinet om it-sikkerhed som opfølgning på Energistyrelsens tilsynsrapport fra 2018 (afgivet i 2019). Tilsynsrapporten omtalte sikkerhedsmæssige udfordringer. Energinet svarede, at alle problemer var mitigeret.

Desuden fremgår det af Energistyrelsens tilsynsrapport fra 2020 (afgivet i 2021), at Energinet havde sikkerhedsmæssige udfordringer med outsourcingen, jf. figur 2.

43. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har rekvireret Energistyrelsens tilsynsrapporter fra den 21. august 2019 til foråret 2021, hvor Rigsrevisionen anmodede om materialet i forbindelse med denne undersøgelse.

Rigsrevisionen bemærker, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i oktober 2019 indskærpede over for Energistyrelsen, at styrelsen skulle fremsende de færdige tilsynsrapporter, så snart de forelå.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke fik Energistyrelsens tilsynsrapporter, fordi ministeriet i overensstemmelse med "Statens ejerskabspolitik" skelner mellem tilsynsforpligtelsen som ejerministerium og sektortilsynet, der udføres af Energistyrelsen. Ministeriet har oplyst, at den anbefalede rollefordeling har været implementeret i ministeriet siden 2019. Energistyrelsen er ifølge ministeriet kun forpligtet til at forelægge tilsynsrapporten for Energinet. Ministeriet er dog enig i, at ministeriets processer i forhold til brugen af sektortilsynet ikke har været klare.

44. Rigsrevisionen kan konstatere, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet ikke har inddraget Energistyrelsens tilsynsrapporter, der forelå i januar 2020 og i januar 2021.

45. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at ministeriet efter igangsættelsen af Rigsrevisionens undersøgelse i april 2021 har indskærpet over for Energinet, at udfordringer i forhold til outsourcingprojektet skal udbedres. Ministeriet har herudover bedt Energistyrelsen om at fremskynde et tilsyn med Energinets it-beredskab.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har ført et løbende tilsyn med Energinets it-sikkerhed, men ikke har anvendt sin viden fuldt ud i tilsynet.

Undersøgelsen viser desuden, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet løbende har spurgt ind til it-sikkerheden i Energinet og i forhold til outsourcingprojektet.

Endelig viser undersøgelsen, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har intensivt tilsynet med Energinets forsyningskritiske it-infrastruktur, da ministeriet blev oplyst om outsourcingens omfang i april 2021. Ministeriet har i sit tilsyn ikke i alle tilfælde anvendt Energistyrelsens sektortilsynsrapporter om Energinet.

Rigsrevisionen, den 11. april 2022

Lone Strøm

/Claus Vejlb Thomsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Energinet har håndteret outsourcingen af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur ansvarligt.

I undersøgelsen indgår Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Energinet.

Undersøgelsen afgrænses primært til perioden fra 2018, hvor klima-, energi- og forsyningsministeren understregede over for Energinet, at Energinet skulle have fokus på it-sikkerhed, til april 2021, hvor Rigsrevisionen igangsatte undersøgelsen.

Energinet har desuden oplyst, at Energinet vurderer, at Rigsrevisionens beskrivelse og behandling af it-sikkerhedsmæssige forhold i forbindelse med undersøgelsen af outsourcingen af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur er fortrolige oplysninger, som i særdeleshed i den nuværende sikkerhedssituation kan kompromittere statens sikkerhed og rigets forsvar.

Rigsrevisionen har imødekommet Energinets ønske om fortrolighed. Beretningen indeholder således ingen konkrete beskrivelser af de it-sikkerhedsbrister, som Rigsrevisionen konkluderer om. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at beskrivelserne er på et så overordnet niveau, at de i sig selv ikke kan anvendes til kompromitterende formål.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter, herunder mødereferater og mødemateriale fra bestyrelsesmøder i Forretningsservice A/S samt fra møder i revisions- og risikoudvalget, it-udvalgsmøder, koncerndirektionsmøder og koncernbestyrelsesmøder.

Vi har desuden holdt møder med Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Energistyrelsen og Energinet for at få indsigt i området. Formålet med møderne har været at stille spørgsmål til det udleverede materiale og at få en dybere forståelse for de forhold, vi har undersøgt.

For at undersøge, om Energinet har orienteret Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet rettidigt om outsourcingen af driften af den forsyningskritiske it-infrastruktur (afsnit 2.1), har vi gennemgået mødereferater og materiale fra bestyrelsesmøder i Forretningsservice A/S samt fra it-udvalgsmøder, koncerndirektionsmøder, koncernbestyrelsesmøder. Vi har desuden gennemgået materiale fra møder i revisions- og risikoudvalget og fra kvartalsmøder mellem ministeriet og Energinet.

For at undersøge, om Energinet har sikret sikkerheden i forbindelse med outsourcingen (afsnit 2.2), har vi sammenholdt Energinets it-forhold med basale sikkerhedsmæssige foranstaltninger. Herudover har vi gennemgået Energinets businesscase og risikovurderinger. Vi har baseret vores revision på afrapporteringer til Energinet om it-forhold, som Rigsrevisionen afgav i november 2020 og i november 2021.

For at undersøge, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har sikret tydelige rammer for tilsynet med Energinets it-forhold (afsnit 2.3), har vi undersøgt ministeriets ejerskabsdokumenter, retningslinjer for kommunikation mellem Energinet og ministeriet samt Energinets koncerninstruks.

For at undersøge, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har ført et tilstrækkeligt løbende tilsyn med Energinets it-sikkerhed (afsnit 2.4), har vi gennemgået materiale til kvartalsmøder, herunder kvartalsrapporter fra Energinet og eventuelle forhåndsorienteringer, som ministeriet har modtaget fra Energinet vedrørende it-området. Herudover har vi gennemgået Energistyrelsens sektortilsynsrapporter om Energinet.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).