

Forsvarsdepartementet

Dato: 20.01.2017

Høring – NOU 2016:19 Samhandling for sikkerhet

Det vises til høringsbrev av 17. oktober 2016. Vi vil også vise til NHOs hørings svar om samme sak.

Norsk olje og gass representerer rettighetshavere, operatørselskaper og leverandører som deltar i petroleumsvirksomheten.

1. Innledning

Petroleumsvirksomheten er i dag ikke omfattet av sikkerhetsloven, og beredskap mot bevisste anslag er regulert av petroleumsloven § 9-3 under Petroleumstilsynets tilsyn. Norsk olje og gass har allikevel forståelse for at lovforslaget åpner for at deler av petroleumsvirksomheten vil kunne omfattes av hva som regnes som en grunnleggende nasjonal funksjon i forslag til ny sikkerhetslov.

Norsk olje og gass mener at det i petroleumssektoren er viktig med en helhetlig tilnærming til sikringstiltak og informasjon om sikkerhetstrusler på lik linje med annen virksomhet i Norge. Spesielt gjør dette seg gjeldende innenfor informasjonssikkerhet.

Det er i NOU 2016:19 gitt klart uttrykk for at enkeltaktører som kommer inn under loven vil kunne måtte bære betydelige kostnader for å oppfylle loven. Arbeid for å sikre rikets sikkerhet er primært et myndighetsansvar. Norsk olje og gass har flere prinsipielle innvendinger til lovforslaget slik det nå foreligger. Unødvendige kostnadsdrivende krav må unngås. Lovforslaget er lite tilpasset private virksomheters behov. Flere av de krav som er videreført fra gjeldende sikkerhetslov er opprinnelig utformet for å ivareta offentlige virksomheters behov og mindre tilpasset private virksomheters behov. Hva gjelder tiltak som pålegges private virksomheter er det vesentlig at;

1. Det gjennomføres gode kost-nytte vurderinger før krav blir iverksatt. Ved vurdering av nytte må en vurdere både samfunnsøkonomisk verdi og privat-/bedriftsøkonomisk verdi.
2. Tiltak som rekker videre enn selskapenes egne interesser bør kompenseres av staten.

3. Sikkerhetstiltak som den enkelte virksomhet skal iverksette må stå i et rimelig forhold til årsaken til at virksomheten underlegges loven.
4. De ulike krav til sikkerhetstiltak må tilpasses virksomhetenes art, omfang og øvrige omstendigheter.
5. Forslaget om å knytte private aktørers plikter opp mot en rettslig standard "forsvarlig sikkerhetsnivå" er uheldig og bør fjernes.

Norsk olje og gass vil påpeke at rapporten fra Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI), som er et vedlegg til NOU 2016:19, er unyansert og gir ikke et korrekt bilde av sikringstiltak/praksis i petroleumsnæringen. Denne rapporten bør derfor brukes med forsiktighet.

2. Kommentarer til noen utvalgte problemstillinger

2.1 Virkeområdet – Lovens anvendelse for den enkelte virksomhet

Sikkerhetsloven § 1-2 Lovens virkeområde bestemmer at:

Loven skal gjelde for virksomheter som alene eller sammen med andre råder over informasjon, informasjonssystemer, objekter eller infrastruktur, eller som driver aktivitet, som er av kritisk betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner (knyttet til forhold angitt bokstav a) – e)).

Loven skal beskytte nærmere angitt informasjon, informasjonssystemer, objekter eller infrastruktur i den utstrekning de har kritisk betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner.

Det legges opp til at det er det enkelte fagdepartement som skal foreta identifisering av grunnleggende nasjonale funksjoner og virksomheter som vil falle inn under den nye sikkerhetslovens virkeområde. Dette er Norsk olje og gass enig i og mener at det enkelte fagdepartementet må foreta en forholdsmessighetsvurdering mellom behovet for å underlegge den enkelte virksomhet sikkerhetsloven og konsekvensene for den enkelte virksomhet. Bl.a. bør avgjørelse av hvilke nasjonale funksjoner som skal beskyttes avveies mot økte kostnader, økt administrasjon, innvirkning på effektivitetsmål for virksomhet og hvor stort omfang vedtaket griper inn i privat virksomhets autonomi. Det må unngås at sikkerhetsloven i praksis blir en kilde for unødvendig økt byråkrati.

Norsk olje og gass ser at virkeområdet for loven bør kunne ha forskjellig utstrekning hva gjelder infrastruktur og objektsikkerhet, vern av informasjon og eller informasjonssystemer.

Konsesjonssystemet i petroleumsvirksomhet er lagt opp slik at det normalt er flere rettighetshavere i en lisens. Blant rettighetshaverne, jf petroleumsloven § 1-6 bokstav j, er det utnevnt en operatør, jf. petroleumsloven § 3-7 sammenholdt med definisjonen i § 1-6 bokstav k), men det er rettighetshaverne som har det overordnede ansvaret. Hvorvidt uttrykket "råder over" også skal medføre at rettighetshavere uten operatørskap skal anses som en "virksomhet" etter loven fremstår uklart og må avklares.

2.2 Forholdet til Petroleumsregelverket –dobbelregulering

Dersom virksomheter i petroleumssektoren underlegges ny sikkerhetslov, må lovteksten ta høyde for at virksomheter i denne sektoren allerede er underlagt krav til sikkerhetsarbeid gjennom petroleumsloven og tilhørende HMS forskrifter.

For virksomheter i petroleumsvirksomhet som omfattes av sikkerhetsloven, må det forebyggende sikkerhetsarbeidet etter sikkerhetsloven kunne bygge på det arbeidet som gjøres i henhold til petroleumsregelverket. Sikkerhetsloven må legge til rette for at selskapenes egne prosesser for risikostyring kan anvendes.

Utvalget uttaler at lovforslagets overordnede og funksjonelle innretning, sammenholdt med de foreslåtte mekanismene for ansvarsfordeling og samhandling mellom departementene, sikkerhetsmyndigheten og de relevante sektormyndigheter, gjør at lovforslaget vanskelig vil kunne komme i direkte konflikt med relevant sektorregelverk, jf. utredningen punkt 7.7.12 (Forholdet til sektorlovgivning) på side 147. Norsk olje og gass mener at denne type ansvarsfordeling mye tydeligere må løses i selve lovteksten eller i tilhørende forskrifter.

Petroleumslovens krav til beredskap mot beviste anslag

Petroleumsloven § 9-3 Beredskap mot bevisste anslag ble tilføyd petroleumsloven ved lov av 27. juni 2003 nr. 68. Det fremgår av første ledd at;

Rettighetshaver skal iverksette og opprettholde sikringstiltak for å bidra til å hindre bevisste anslag mot innretninger samt til enhver tid ha beredskapsplaner for slike anslag.

Det fremgår av forarbeidene, Ot.prp. nr.46 (2002-2003), at formålet med bestemmelsen i § 9-3 er å styrke beredskapen for produksjons- og forsyningssikkerheten på sokkelen.

Utover krav til beredskapsplaner er rettighetshavers plikter avgrenset til å bidra til å hindre bevisste anslag. Hvor langt dette "bidraget" rekker er nærmere beskrevet i forarbeidene, men bare det forhold at rettighetshavers plikter her er begrenset til et bidrag skiller bestemmelsen fra petroleumslovens bestemmelser knyttet til sikkerhet, der operatør og rettighetshaver har et altomfattende ansvar for at virksomheten drives forsvarlig. Det fremgår også av forarbeidene uttrykkelig at petroleumslovens regler om beredskap ikke pålegger rettighetshaver sikrings- og beredskapstiltak som tilligger militære myndigheter.

Sikkerhetsloven og petroleumsloven § 9-3 regulerer langt på vei samme forhold og innebærer en dobbeltregulering. Her må det gjøres en opprydding før eventuelt en ny sikkerhetslov kan tre i kraft.

2.3 Plikt til å gjennomføre sikkerhetstiltak

2.3.1 Funksjonsbasert regelverk - bruk av standarder

Virksomheter som omfattes av loven vil være pliktige til å iverksette sikkerhetstiltak som inkluderer tiltak knyttet til informasjonssikkerhet, fysisk sikkerhet og personellsikkerhet, samt andre relevante sikkerhetstiltak.

Tiltakskrav vil kunne bli utfylt gjennom henvisning til standarder. Norsk olje og gass vil fremheve at utvikling og etterlevelse av gode standarder er en god og etablert arbeidsmetodikk innen petroleumsnæringen.

Norsk olje og gass vil understreke at det gjør seg gjeldene vidt forskjellige trusselbilder rettet mot objekter og infrastruktur og mot informasjonssystemer. Hva gjelder informasjonssystemer er trusselbildet internasjonalt og tiltakene må langt på vei støttes opp av et internasjonalt samarbeid. Norsk olje og gass vil understreke at henvisninger på dette området utelukkende må vise til internasjonale standarder.

2.3.2 Beskyttelse av – objekter og infrastruktur

I likhet med utpeking av virksomheter som skal underlegges loven, er Norsk olje og gass enig med utvalget i at myndigheten til å utpeke og klassifisere objekter og infrastruktur, skal tilligge ansvarlig departement, jf. § 7-1 første ledd.

Utpeking

Petroleumsvirksomheten har en sammensatt infrastruktur bestående av faste og flytende produksjonsinnretninger, flyttbare boreinnretninger, undervannsinnetninger, rørtransportsystemer, mottaks- og prosessanlegg på land, raffinerier, kontrollsentraler, forsyningsbaser, lagre, forsyningsfartøy, helikoptre og helikopterterminaler.

Kravet til at objekter og infrastruktur skal ha "kritisk betydning" for grunnleggende nasjonale funksjoner, jf § 1-2 første ledd, sammen med at objektsikkerheten er langt på vei ivaretatt av petroleumsloven. Dette innebærer at en bør ha en forsiktig tilnærming med hensyn til å utpeke innretninger og anlegg i petroleumsloven til å være omfattet av loven.

Klassifisering

Klassifiseringen av det enkelte skjermingsverdige objekt eller infrastruktur kan få stor betydning for den enkelte virksomhet. Norsk olje og gass foreslår at det inntas en tilsvarende forholdsmessighetsvurdering som i lovutkastet § 4-1 andre ledd ved klassifisering av skjermingsverdige objekter og infrastruktur, jf. lovutkastet § 7-2 andre ledd. Avgjørelse om klassifisering må anses som et enkeltvedtak, som bør kunne påklages av virksomheten som råder over objektet. Dette synes å være i tråd med utvalgets kommentarer til § 7-1 tredje ledd, men i lovforslaget er kun «utpeking» nevnt. Norsk olje og gass vil foreslå at det her presiseres at også klassifiseringen kan påklages.

Norsk olje og gass ser det som positivt at virksomhetens ROS-analyse, jf. lovutkastet § 4-3, skal danne grunnlag for klassifiseringen, jf. lovutkastet § 7-2 andre ledd første punktum.

Det noteres for øvrig at det foreslås at Kongen kan gi forskrift om klassifisering av skjermingsverdige objekter eller infrastruktur, jf. lovutkastet § 7-2 siste ledd. Under hensyntagen til at klassifisering av skjermingsverdige objekter eller infrastruktur vil kunne få betydelige konsekvenser for den enkelte virksomhet, bør det vurderes om forskriftskompetansen skal tilligge Kongen i statsråd, slik at forskriftskompetansen ikke kan delegeres av om virksomheter er av vesentlig eller kritisk betydning for disse nasjonale funksjoner.

Kravene til ulike tiltak som forventes for sikring av objekt og infrastruktur bør skisseres noe nærmere i lov eller forskrift.

2.3.3 Beskyttelse av informasjonssystemer

Cyber/IKT – er et område som er et av de største risikoområdene innen sikring. Oppfølging og informasjon fra kompetente og oppdaterte nasjonale og internasjonale fagnettverk vil være avgjørende for å håndtere fremtidige trusler. Selskapene har allerede et samarbeid med NSM/NorCERT, men en ytterligere formalisering av samarbeidet vil være meget positivt da disse fagmiljøenes kompetanse har stor verdi for petroleumsvirksomheten.

I dag må informasjon oppsøkes via diverse kilder;

- av security-ansvarlige i hver enkel virksomhet
- gjennom Norsk olje og gass Sikringsforum

- via Petroleumstilsynet gjennom enkelthendelser.

Innenfor informasjonssystemer er olje og gassnæringens interesse til å bli omfattet av loven langt større enn innenfor lovens øvrige beskyttelsesområder. Sikkerhetsloven vil gi myndighetene plikt til å informere og gi næringen gradert informasjon, slik at virksomhetene kan gjøre forebyggende tiltak innen sikring. I dag har petroleumsvirksomheten bare en delvis forståelse/innsikt i dette trusselbildet.

Norsk olje og gass mener at virksomheter som underlegges loven må få tilbud om tilknytning til NorCERT/VDI systemet og videre utvikling av slike systemer, jf. utredningen punkt 7.7.6.

Norsk olje og gass vil understreke at det må legges til rette for at virksomheter som delvis faller inn under loven kan utnytte informasjon på en hensiktsmessig måte også for de deler av virksomheten som faller utenfor lovens virkeområde.

2.3.4 Personellsikkerhet

Eventuelle vedtak om å sikkerhetsgradere informasjon, jf lovens kapittel 5, vil ha betydning for adgangsklarering for innretninger eller anlegg. Dette vil kunne fremtvinge endringer i aktørenes arbeidsprosedyrer som kan få store administrative og økonomiske konsekvenser.

Norsk olje og gass mener det bør fremkomme tydelig av loven hvilket formål informasjonskravene skal ivareta. Det er stor forskjell på om kravene skal ivareta forsvarets behov og eller nasjonale behov for å ivareta internasjonale forpliktelser, eller om informasjonskravene kun skal støtte opp om sikring av informasjon i virksomheten. Det siste bør i størst mulig utstrekning kunne ivaretas uten behov for sikkerhetsgradering.

Flere av de største selskapene i sektoren er datterselskaper av, eller er direkte eid av, utenlandske morselskaper. Morselskapene driver utstrakt revisjonsvirksomhet av de underliggende selskaper for å forsikre seg om at de oppfyller kravene i de selskapsinterne styringssystemene. Dette vil bety at revisjon også vil kunne omfatte de deler av datterselskapenes objekter og infrastruktur som er skjermingsverdige og underlagt sikkerhetsloven. Deltakere på slike revisjoner vil ofte være utenlandske statsborgere, også fra utenfor EU og de praktiske utfordringer med sikkerhetsklarering av denne personellgruppen må vurderes.

Erfaring fra våre utenlandske konsernselskaper viser at strenge restriksjoner i et land på tilgang til informasjon og adgang til systemer mv. mellom selskapets ulike virksomheter/avdelinger vil medføre betydelige operasjonelle vanskeligheter og vil gi økte kostnader og redusert effektivitet.

2.3.5 Eierskapskontroll

I den utstrekning lovforslaget kap.10 er ment å medføre begrensninger i kjøp og salg av virksomhet utover over den kontroll som allerede i dag følger av konsesjonssystemet, må dette klargjøres. Norsk olje og gass mener at kap.10 ikke skal ha praktisk betydning for transaksjoner av eierandeler i produksjonslisenser, petroleumsinretninger eller selskaper som driver petroleumsvirksomhet utover det som allerede gjelder i henhold til petroleumssammeverket.

2.3.5 Sikkerhetsgraderte anskaffelser

Norsk olje og gass vil be om at kapittel 9 i loven generelt avgrenses mot privat virksomhet som ikke er omfattet av forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser. Alternativt må det gjøres en grundig kost-nytte vurdering av hvilken virkning dette forslaget vil kunne få for privat virksomhet.

2.4 Tilsyn

Norsk olje og gass er enig med utvalget i at det enkelte fagdepartement bør ha det primære ansvaret for forebyggende sikkerhet innenfor sitt myndighetsområde, jf. lovutkastet § 2-1. Videre er vi enige i at det enkelte ansvarlige departement kan bestemme at sektormyndigheter som allerede har tilsynsfunksjon skal føre tilsyn med virksomhetene etter sikkerhetsloven, jf. lovutkastet § 3-1.

Tilsynsregimet som skisseres opp i lovutkastet, jf. kapittel 3, gir imidlertid også mer ansvar til sikkerhetsmyndigheten, som får «det sektorovergripende ansvaret for gjennomføring av forebyggende sikkerhet», jf. lovutkastet § 2-2.

Norsk olje og gass mener at det er viktig at de ulike tilsynsmyndigheter i størst mulig grad koordinerer sine roller og tilsyn.

2.5 Tvisteorgan

Det foreslås av Utvalget å opprette et tvisteorgan for overprøving av vedtak etter loven, jf. lovutkastet § 2-6. Ettersom det i lovutkastet er henvist til forvaltningsloven kapittel VI for selvstendige rettssubjekters klageadgang etter loven, legger vi til grunn at tvisteorganet kan overprøve alle sider av vedtaket. Norsk olje og gass foreslår at det bør fremgå av lovforslaget at virksomheten alltid har partsrettigheter i en klagesak for tvisteorganet.

Kongen i statsråd er overordnet det enkelte departement og det fremstår noe underlig at sikkerhetsmyndigheten kan overprøve departementets avgjørelse ved å bringe saken inn for avgjørelse i tvistenemda jf § 2-1, fjerde ledd. Dersom dette blir løsningen bør virksomheten likefult ha partsrettigheter også i slike saker.

Det synes fornuftig at tvisteorganet skal sammensettes av medlemmer med sikkerhetsfaglig kompetanse og med kompetanse innen personvern, jf. lovutkastet § 2-7. Norsk olje og gass mener at et tvisteorgan i den enkelte sak også bør ha medlemmer som har særskilt kompetanse innenfor den sektor som klagen gjelder.

3. Kommentarer til forskriftstekst

Norsk olje og gass vil vise til at lovens formål er å beskytte nasjonale interesser. Det overordnede ansvaret for beskyttelse av disse funksjonene ligger hos myndighetene (forsvaret, politiet mfl.). I den utstrekning private aktører skal bidra, må pliktene ha tydelig lovgrunnlag som også må innebære en avklaring mot myndighetenes ansvar. Vi mener også at loven i større grad bør åpne for at de ulike krav til sikkerhetstiltak tilpasses virksomhetenes art, omfang og øvrige omstendigheter.

Bruk av den rettslige standarden "forsvarlig sikkerhetsnivå" er for generell og gir ikke i seg selv noen avgrensning av private aktørers ansvar etter loven.

På denne bakgrunnen forslår vi at § 4-1 første ledd andre punktum endres til (endring markert med rødt):

§ 4-1 *Plikt til å gjennomføre sikkerhetstiltak*

Virksomheten skal, på grunnlag av risiko- og sårbarhetsanalysen, jf. § 4-3, gjennomføre forebyggende sikkerhetstiltak. **Tiltakene skal tilpasses virksomhetenes art, omfang og øvrige omstendigheter og**

- a) bidra til å hindre tilsiktede uønskede hendelser som kan skade informasjon, informasjonssystemer, objekter, infrastruktur eller aktivitet av kritisk betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner
- b) redusere skadevirkningene dersom slike hendelser inntreffer

Andre referanser til den rettslige standarden "forsvarlig sikkerhetsnivå" i lovforslaget må tilsvarende rettes opp.

I § 4-1 andre ledd er det presisert at;

«Kostnader ved sikkerhetstiltak etter loven skal stå i et rimelig forhold til det som oppnås ved tiltaket».

Norsk olje og gass foreslår at denne teksten endres til:

«Kostnader **og andre ulemper** ved sikkerhetstiltak etter loven skal stå i et rimelig forhold til det som oppnås ved tiltaket».

4. Videre avklaring

Norsk olje og gass gir gjerne en utdyping av våre kommentarer, skriftlig eller i et møte, dersom det er ønskelig.

Med vennlig hilsen
Norsk olje og gass



Knut Thorvaldsen
Viseadministrerende direktør