

Forsvarsdepartementet
Postadresse: Pb. 8126 Dep
N-0032 Oslo

Gisle Norheim (e.f.)
ekspedisjonssjef

FORSVARSDEPARTEMENTET	
SAKNR. 071 00915-6 3	
08 DES 2009	
ARKBET:	253 - språk
KASSERES 5 ÅR	
KASSERES 30 ÅR	
BEVARES	

Forslag til ny forskrift om objektsikkerhet – kommentarer fra Energi Norge

Forsvarsdepartementet har sendt på høring forslag til ny forskrift om objektsikkerhet (objektsikkerhetsforskriften), og forslag til forskrift om endringer i forskrift av 29. juni 2001 nr 723 om sikkerhetsadministrasjon. Høringen er en oppfølging av regelverket knyttet til objektsikkerhet, jf. den lovendring som fant sted i sikkerhetsloven kapittel 5 Objektsikkerhet i 2008, ref. LOV 2008-04-11 nr 09: *Lov om endringer i lov om forebyggende sikkerhetstjeneste* (sikkerhetsloven) og Ot.prp. nr. 21 (2007-2008) *om forebyggende sikkerhetstjeneste* (sikkerhetsloven). Ikrafttredelse av lovendringen er utsatt i påvente av ferdigstilling av forskrift om objektsikkerhet..

Energi Norge organiserer totalt 266 bedrifter som produserer, transporterer og selger kraft og varme. Vi representerer dermed en sentral del av norsk kraftforsyning. Vi er i den sammenheng opptatt av endringer i lover og forskrifter, som påvirker sikkerheten og kvaliteten på kraftsystemet og som danner rammene for våre medlemmers virksomhet. Vi takker derfor for anledningen til å kommentere de ulike endringer som er foreslått.

I det etterfølgende kommenterer vi først forskriftsforslagene på generelt grunnlag. Ettersom forskriftsforslaget er knyttet til endringer i sikkerhetsloven kapittel 5 om objektsikkerhet og ikrafttredelse av denne er satt på vent ift. forskriftsendringen, tillater vi oss å kommentere også denne endringen. Videre gir vi konkrete kommentarer til de enkelte paragrafer og ledd i forskriftsforslagene.

Generelle kommentarer

Kraftforsyningen i Norge representerer en av de mest kritiske samfunnsinfrastrukturer. En hensiktsmessig og god sikkerhet og beredskap av sektoren er derfor avgjørende. Det er også viktig at denne sektoren sees i sammenheng med andre kritiske sektorer. I dag er ansvaret for norsk kraftforsyning i all hovedsak tillagt NVE gjennom Energiloven og tilhørende forskrifter, samt delegerte fullmakter fra OED. I tillegg har DSB en rolle ift. departementenes samfunnsberedskap, og personsikkerhet ift. elektriske anlegg.

Den foreslåtte forskriften er så langt vi ser, en tilleggsregulering ift. objektsikkerhet knyttet til sikkerhetsloven og regulerer hvem som omfattes, klassifisering i ulike klasser, hvordan kostnader dekkes og krav til sikring mot ulike ytre påvirkning. Forskriften regulerer videre klarering av personell med adgang til høyt klassifiserte objekter og administrative bestemmelser om intern kontroll og gradering av opplysninger.

Norges vassdrags- og energidirektorat, NVE, forvalter i all hovedsak allerede alle relevante tema berørt i høringsforslaget gjennom forskrift om beredskap i kraftforsyningen. NVE er delegert fullmakt som beredskapsmyndighet og rasjoneringsmyndighet, og fastsetter forskrifter og fører tilsyn med norsk kraftforsyning.

Ut i fra ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippene er vi av den prinsipielle oppfatning at det er mest hensiktsmessig å vektlegge den sektorvise lovgivningen på områder hvor flere regelverk dels regulerer samme forhold. Vi oppfatter enkelte av forskriftsforslagets paragrafer som til dels nye, parallelle og skjerpene i forhold til de krav NVE allerede stiller i dag. Det er etter vårt syn viktig å unngå at nye forskrifter dupliserer allerede gjeldende krav for sektoren, og at det skapes uklarhet og motstridende signaler mellom ulike lover, forskrifter og statlige forvaltningsenheter. Sektorovergripende regulering bør således i første rekke være av supplerende og koordinerende karakter. Det kan derfor være hensiktsmessig at det introduseres lovbestemmelser på dette området, men da med spesiell vekt på vitale objekter i andre deler av samfunnet enn for kraftforsyningen.

Kommentarer til klassifisering, kapittel 5 Objektsikkerhet, i sikkerhetsloven

§ 17 Utvelgelse av skjermingsverdige objekter

Hvert enkelt departement utpeker skjermingsverdige objekter innen sitt myndighetsområde. Objekteier plikter overfor departementet å foreslå hvilke objekter som er skjermingsverdige. Utvelgelse av skjermingsverdig objekt skal skje på grunnlag av en skadevurdering, hvor det innenfor lovens formål særlig tas hensyn til objektets:

b) betydning for kritiske funksjoner for det sivile samfunn, I skadevurderingen skal det også tas hensyn til akseptabel tidsperiode for funksjonssvikt, mulighet til å gjenopprette funksjonalitet, og hensynet til objektets betydning for andre objekter.

I dagens system er NVE delegert myndighet fra OED til å fatte vedtak om sikringstiltak, fastsette forskrift og føre tilsyn. Herunder fører NVE oversikt over og klassifiserer kraftanlegg etter melding fra eier. NVE har faglig og juridisk kompetanse til å peke ut skjermingsverdig objekt. At ”hvert enkelt departement utpeker”, oppfatter vi dermed som allerede ivaretatt forutsatt at dette kan gjøres via delegasjon iht. gjeldende lov og forskrift.

Etter vår oppfatning bør alle kraftforsyningsanlegg slik de er definert i energiloven, oppfylle vilkår b) over. Beredskapsforskriften, BfK, stiller krav til funksjonalitet og sikring av alle anlegg.

Det er etter vår oppfatning uhensiktsmessig å bygge opp flere parallelle rapporterings- og vurderingssystemer. I den grad det åpnes for å gi ulike pålegg rettet mot de samme objekter og objekteiere i medhold av energiloven og sikkerhetsloven, må ansvaret for tilsyn, kontroll og eventuell bruk av sanksjoner avklares. Det må være én helhetlig prosess for utvelgelse (klassifisering) av viktige kraftforsyningsanlegg og for gjennomføring av sikringstiltak og tilsyn med disse.

Norsk kraftforsyning har vært underlagt et beredskapssystem med pålagte sikringstiltak i over 60 år. Det er bygget opp betydelig erfaring i dette arbeidet både hos NVE og OED. Det er derfor viktig at ny lovgivning ikke undergraver det systemet og den kompetansen som er bygget opp.

Forslag til ny tekst

Hvert enkelt departement eller den departementet bemyndiger, utpeker skjermingsverdige objekter innen sitt myndighetsområde. Objekteier plikter overfor aktuell myndighet å foreslå hvilke objekter som er skjermingsverdige. Utvelgelse av skjermingsverdig objekt skal skje på grunnlag av en skadevurdering, hvor det innenfor lovens formål særlig tas hensyn til objektets:

§ 17a. Klassifisering av skjermingsverdige objekter

Når skjermingsverdige objekter må beskyttes av sikkerhetsmessige grunner, skal en av følgende klassifiseringsgrader benyttes:

a) **MEGET KRITISK** nyttes dersom det kan få helt avgjørende skadefølger for rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om objektet får redusert funksjonalitet eller blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse av uvedkommende.

b) **KRITISK** nyttes dersom det alvorlig kan skade rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om objektet får redusert funksjonalitet eller blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse av uvedkommende.

c) **VIKTIG** nyttes dersom det kan skade rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om objektet får redusert funksjonalitet eller blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse av uvedkommende.

Kommentar

Så langt vi erfarer, vurderer NVE en gjennomgang av dagens klassifisering av anlegg i kraftforsyningen. Klassifiseringskriteriene i objektsikringsforskriften og beredskapsforskriften er, så langt vi kan se, forskjellige og basert på et ulikt utgangspunkt (skade sikkerhetsinteresser vs. betydning for kraftforsyningen, store befolkningsgrupper eller viktig infrastruktur). Det er etter vårt skjønn nødvendig at kriteriene koordineres og at praktiseringen harmoniseres. Ikke minst er dette viktig ift. forståelsen og praktiseringen ute hos objekteier.

Kommentarer til de konkrete forskriftsforslag om objektsikring

I det etterfølgende kommenteres de ulike paragrafer og ledd hvor vi har kommentarer og endringsforslag.

Kapittel 1 Alminnelige bestemmelser

Kommentar

Det er etter vårt skjønn nødvendig å sikre en god koordinering ift. sektorlovgivningen og unngå parallell og overlappende regulering av kraftsektoren. Vi foreslår derfor at det introduseres en formulering som ivaretar dette forholdet.

Forslag til ny paragraf

§ 1-3 *Forholdet til sektorlovgivning.*

Relevant regulering og tilsynsfunksjoner innenfor sektorlovgivningen har forrang ift. bestemmelsene i denne forskrift.

§ 2-1. Utpeking av skjermingsverdige objekter

§ 2-1 første ledd

Hvert enkelt departement utpeker skjermingsverdige objekter innen sitt myndighetsområde.

Kommentar

Kompetansen til å utpeke bør delegeres fra fagdepartementet til tilsynsorganet.

Forslag til ny tekst

Hvert enkelt departement eller tilsynsorgan utpeker skjermingsverdige objekter innen sitt myndighetsområde.

§ 2-1 andre ledd

Virksomheten skal overfor vedkommende fagdepartement levere en dokumentert skadevurdering over hvilke objekter som kan være skjermingsverdige.

Forslag til ny tekst

Virksomheten skal overfor vedkommende fagdepartement eller tilsynsorgan levere en dokumentert skadevurdering over hvilke objekter som kan være skjermingsverdige.

§ 2-1 tredje ledd

Der det finnes tilsynsorgan for sektoren, kan disse foreslå skjermingsverdige objekter uavhengig av objekteiers forslag. NSM kan også foreslå skjermingsverdige objekter for departementene.

Kommentar

NVE som beredskapsmyndighet og tilsynsorgan for kraftsektoren fatter i dag enkeltvedtak med departementet som klageinstans. Denne praksis bør videreføres.

Forslag til ny tekst

Der det finnes tilsynsorgan for sektoren, utpeker foreslå disse skjermingsverdige objekter. NSM kan også foreslå skjermingsverdige objekter for tilsynsorganet departementene.

§ 2-1 fjerde ledd

Utvelgelsen skal ikke skje i større utstrekning enn nødvendig.

Kommentar

Energi Norge støtter at utvelgelse ikke skal skje i større utstrekning enn nødvendig. Det bør utarbeides nærmere kriterier for hvordan dette skal praktiseres. Dette bør skje i nær dialog med objekteiere i kraftforsyningen eller representanter for disse.

§ 2-1 femte ledd

Dersom et objekt er avhengig av andre objekter for å kunne fungere etter sin hensikt, skal dette meddeles virksomhet som rår over det understøttende objekt. I meddelelsen skal avhengighetsgrad og skadefølger beskrives slik at dette kan inngå i vurderingsgrunnlaget ved klassifisering av det understøttende objekt jf. § 2-2.

Kommentar

I sin ytterste konsekvens berører kraftforsyningen med tilhørende objekter/komponenter mer eller mindre alle andre kritiske objekter i samfunnet. Kraftforsyningsanlegg som forsyner skjermingsverdige objekter, kan som en naturlig følge av bestemmelsen også bli skjermingsverdige. Rapporteringen kan bli svært omfattende spesielt dersom dette gjøres på til dels ulikt format til flere offentlige etater/tilsynsorganer. Bestemmelsen kan lede til at et stort antall kraftforsyningsanlegg blir klassifisert med tilhørende restriksjoner, utover hva de ellers ville ha blitt ut fra sin funksjonalitet for kraftforsyningen. Dette vil være uheldig ift. de øvrige krav som gjelder offentlighet og innsyn ift. konsesjonsprosesser og planlegging av kraftforsyningsanlegg.

§ 2-1 sjette ledd

Dersom et objekt foreslås som skjermingsverdige hos en virksomhet som ikke er underlagt sikkerhetsloven, skal det departement som har ansvar for vedkommende sektor ta initiativ til å bringe saken inn for Forsvarsdepartementet.

Kommentar

Etter vårt syn er det lite hensiktsmessig å underlegge kraftforsyningen sikkerhetsloven all den tid de beredskapsmessige og sikkerhetsmessige sidene ved denne bransjen er godt ivaretatt i dagens regulering og NVEs tilsyn. I så tilfelle vil bestemmelsen kunne bli unødig byråkratisk og omstendelig både for objekteiere i kraftforsyningen, NVE og OED.

§ 2-2. Klassifiseringen

§ 2-2 første ledd

Vedkommende departement skal fastsette klassifiseringsgrad for objekter innen sitt myndighetsområde.

Kommentar

Vi oppfatter dagens løsning hvor NVE ivaretar denne funksjonen etter delegert myndighet fra OED som hensiktsmessig. Når NVE fastsetter klassifiseringsgrad, skjer dette i form av enkeltvedtak med OED som klageinstans.

Forslag til ny tekst

Vedkommende departement eller tilsynsorgan skal fastsette klassifiseringsgrad for objekter innen sitt myndighetsområde.

§ 2-2 andre ledd

Klassifisering av skjermingsverdige objekter skal skje etter en vurdering slik det er beskrevet i sikkerhetsloven § 17a. Det skal også tas hensyn til følgende:

- a. Det skal ikke brukes høyere klassifiseringsgrad enn nødvendig.*
- b. Bare skjermingsverdige deler av objektet skal omfattes av klassifiseringen, og objektet kan inndeles i forskjellige klassifiseringsgrader. Ved klassifiseringen skal det tas hensyn til objektets betydning for andre objekter.*

Kommentar

I dag klassifiseres kraftforsyningsanlegg samlet med samme klasse for hele anlegget. En gradert klassifisering av ulike objekter i samme anlegg kan bli svært krevende både ift. teknisk avgrensning og ift. ressursbruk. Det er videre vanskelig å se nytteverdien av det. Vi anbefaler derfor å videreføre dagens praksis i kraftforsyningen og at dette gjøres i tett dialog med de berørte objekteiere.

§ 2-4. Registrering og koordinering

§ 2-4 første ledd

De enkelte departementer skal føre register over skjermingsverdige objekter og klassifiseringen av disse innen eget myndighetsområde.

Kommentar

NVE fører slike oversikter i dag som et ledd i den fullmakten de er delegert av OED. Vi oppfatter at dette er løsning som er i overensstemmelse med foreslåtte forskriftsbestemmelse.

Forslag til endret tekst

De enkelte departementer eller det tilsynsorgan de delegerer fullmakt til, skal føre register over skjermingsverdige objekter og klassifiseringen av disse innen eget myndighetsområde.

§ 2-4 andre ledd

Alle skjermingsverdige objekter skal meldes til NSM med angivelse av klassifiseringsgrad. Ved omklassifisering etter §2-3, skal endringer i tidligere foretatt klassifisering meldes til NSM.

Kommentar

Det fremgår ikke eksplisitt hvem som skal melde fra til NSM, objekteier, departement eller tilsynsorgan. Som tidligere nevnt mener vi at innsamling, klassifisering og tilsyn bør ivaretas av NVE.

En hensiktsmessig måte å sikre koordinering og informasjonsutveksling vil da være at kravet rettes mot departementet eller det tilsynsorganet som er delegert fullmakt.

§ 2-4 fjerde ledd

NSM skal i samarbeid med fagdepartementene ivareta nødvendig koordinering, slik at det blir tatt hensyn til tverrsektoriell avhengighet ved utvelgelse og klassifisering.

Kommentar

Med bakgrunn i tidligere kommentarer vil det etter vårt skjønn være naturlig med en tett dialog også mellom NSM og NVE.

Forslag til endret tekst

NSM skal i samarbeid med fagdepartementene og/eller det tilsynsorganet som er delegert myndighet, ivareta nødvendig koordinering, slik at det blir tatt hensyn til tverrsektoriell avhengighet ved utvelgelse og klassifisering.

§ 3-2. Tiltak mot etterretningsaktivitet

§ 3-2 andre ledd

Når informasjon om et skjermingsverdig objekt må beskyttes av sikkerhetsmessige grunner, skal den sikkerhetsgraderes etter sitt innhold, og beskyttes etter bestemmelsene gitt i og i medhold av sikkerhetslovens kapittel 4.

Kommentar

Den informasjon som i dag skal beskyttes etter BfK §§ 6-1 og 6-2, skal unntas offentlighet, og kritisk informasjon skal i tillegg avskjermes effektivt for uvedkommende. Om denne informasjonen skal graderes, vil NVE og objekteiere måtte håndtere store mengder gradert informasjon med de administrative utfordringer dette vil gi. Tidligere gradering av slik informasjon har blitt fjernet nettopp fordi det administrativt var svært u håndterlig og ga store utfordringer ift. nødvendig utveksling av informasjon ift. planlegging, utbygging og drift av kraftsystemet. Det er derfor etter vårt syn nødvendig å lage en unntaksbestemmelse som åpner for at beskyttelse foretas etter vedkommende sektorlovgivning.

§ 3-3. Tilrettelegging for beskyttelse av IKT-infrastruktur

§ 3-3 første ledd

Dersom tilknytning til internett utgjør en sårbarhet for sikkerheten til et skjermingsverdig objekt, kan NSM i samråd med virksomheten og vedkommende departement bestemme at objekteier skal være tilknyttet et sentralt system for varsling av koordinerte angrep via internett. NSM kan gi nærmere bestemmelser om hvordan tilknytningen skal settes opp og forvaltes.

Kommentar

Det er etter vårt skjønn viktig at aktuelt tilsynsorgan involveres i denne prosessen.

Forslag til ny tekst

Dersom tilknytning til internett utgjør en sårbarhet for sikkerheten til et skjermingsverdig objekt, kan NSM i samråd med virksomheten og vedkommende departement eller tilsynsorgan bestemme at objekteier skal være tilknyttet et sentralt system for varsling av koordinerte angrep via internett. NSM kan gi nærmere bestemmelser om hvordan tilknytningen skal settes opp og forvaltes

§ 3-6. Sikkerhetsklarering og autorisasjon

§ 3-6 første ledd

Vedkommende departement kan bestemme at enhver som skal gis permanent adgang til skjermingsverdig objekt klassifisert som KRITISK eller MEGET KRITISK skal være autorisert og sikkerhetsklarert før slik adgang gis. Sikkerhetsklarering skal ikke foretas der dette ikke anses som et egnet virkemiddel. Dersom objekteier mener det bør stilles krav til sikkerhetsklarering for person som skal ha permanent adgang til objektet, må dette nærmere begrunnes.

Kommentar

Forslaget innebærer et omfattende klarerings- og autoriseringsregime for egne ansatte i selskaper med kritiske og meget kritiske objekter og ansatte hos leverandører og entreprenører. Det er derfor viktig at det utvikles effektive og hensiktsmessige systemer for å ivareta denne funksjonen og at kravet begrenses til det absolutt nødvendige. NVE bør etter vår vurdering være den instans som foretar vurderingen, og på bakgrunn av anbefaling til departementet foreta klarering og autorisering.

§ 3-6 andre ledd

Dersom det kreves sikkerhetsklarering, skal det for adgang til objekt eller del av objekt klassifisert KRITISK, kreves sikkerhetsklarering for KONFIDENSIELT eller høyere, og for objekter klassifisert MEGET KRITISK kreves sikkerhetsklarering for HEMMELIG eller høyere.

Kommentar

Det er etter vårt skjønn nødvendig å kritisk vurdere behovet for sikkerhetsklarering for ulike objekter, slik at ikke kravet blir unødig byråkratisk.

Kommentarer til forslag til endringer i forskrift om sikkerhetsadministrasjon

I det etterfølgende kommenteres de ulike paragrafer og ledd hvor vi har kommentarer.

§ 3-3 Virksomhet med skjermingsverdig informasjon eller objekt skal ha et ajourført grunnlagsdokument for sikkerhet.

Kommentar

Beredskapsforskriften inneholder bestemmelser om kvalitetssystem. Etter vår oppfatning vil det være mest rasjonelt å utnytte de ordninger og systemer som allerede er etablert, og heller tilpasse og forenkle disse enn å introdusere nye parallelle og til dels overlappende systemer. Ulike systemer med ulike krav til godkjenning og gradering nødvendiggjør videre en avklaring ift. hvem som har tilsynsansvaret for de ulike systemene. Vi mener derfor at dagens bestemmelser i beredskapsforskriften bør være tilstrekkelig og at eventuelle tilpasninger gjøres i en dialog mellom NSM, NVE og de berørte objekteiere.

§ 3-4 Virksomheten skal utarbeide skriftlige instruksjoner.....

Kommentar

Det er uklart hvem som fører tilsyn med denne aktiviteten. Det vil etter vårt syn være naturlig at dette ivaretas av sektormyndigheten.

§ 4-1 Virksomhet med skjermingsverdig informasjon eller objekt skal utøve....

Kommentar

Som over.

§ 4-2 Når det foreligger særlige grunner kan NSM bestemme hvilken vurderingsmetode som skal legges til grunn for risikovurderingen.

Kommentar

I medhold av beredskapsforskriften skal det gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser. Energi Norge og våre medlemsbedrifter er blant flere delaktige i NVEs arbeid med å oppdatere vurderingsmetode og kriterier for dette. Dette er en naturlig rolle for NVE å ivareta, som sektormyndighet på området. Det vil være uheldig dersom NSM og NVE legger ulike vurderingsmetoder til grunn for risikovurderinger i kraftsystemet. Vi ber derfor om at dette koordineres mellom NSM og NVE og innarbeides i det revisjonsarbeidet NVE nå foretar på området.

§ 5-2 Ved kompromittering av objekt.....

Kommentar

Kopi av skadevurdering bør etter vårt sendes NSM via NVE.

§ 5-5 Virksomhet som oppdager kompromittering.....

Kommentar

Ref. kommentar over. Ingen øvrig kommentar.

§ 5-6 En virksomhet skal snarest mulig avgi foreløpig rapport til NSM dersom den oppdager:

- a. sikkerhetstruende hendelser, eller**
- b. sikkerhetsbrudd vedrørende informasjon sikkerhetsgradert av utenlandske myndigheter eller internasjonal organisasjon, eller**
- c. kompromittering av klassifiserte objekter.**

Kommentar

De forhold som angitt i a. og c. over er allerede regulert i BfK § 7-1 *Rapportering*. Etter vårt skjønn er det mest hensiktsmessig at rapporteringsinstansen er NVE, som igjen vidererapporterer til NSM. En slik kjede av rapportering vil sikre sektormyndigheten nødvendig informasjon ift. til deres tilsynsansvar, sikre informasjonsflyten mellom NSM og NVE og innebærer en kvalitetsheving ved at NVE behandler informasjonen før den videresendes. Videre kan allerede rapporteringskanaler og – rutiner som allerede er innarbeidet i bransjen benyttes.

Vennlig hilsen
Energi Norge

Einar Westre

Einar Westre
Direktør nett og marked
ew@energinorge.no

Hans Olav Ween

Hans Olav Ween
Næringspolitisk rådgiver - kraftsystem
how@energinorge.no

Kopi: Olje- og energidepartementet, Norges vassdrags- og energidirektorat