

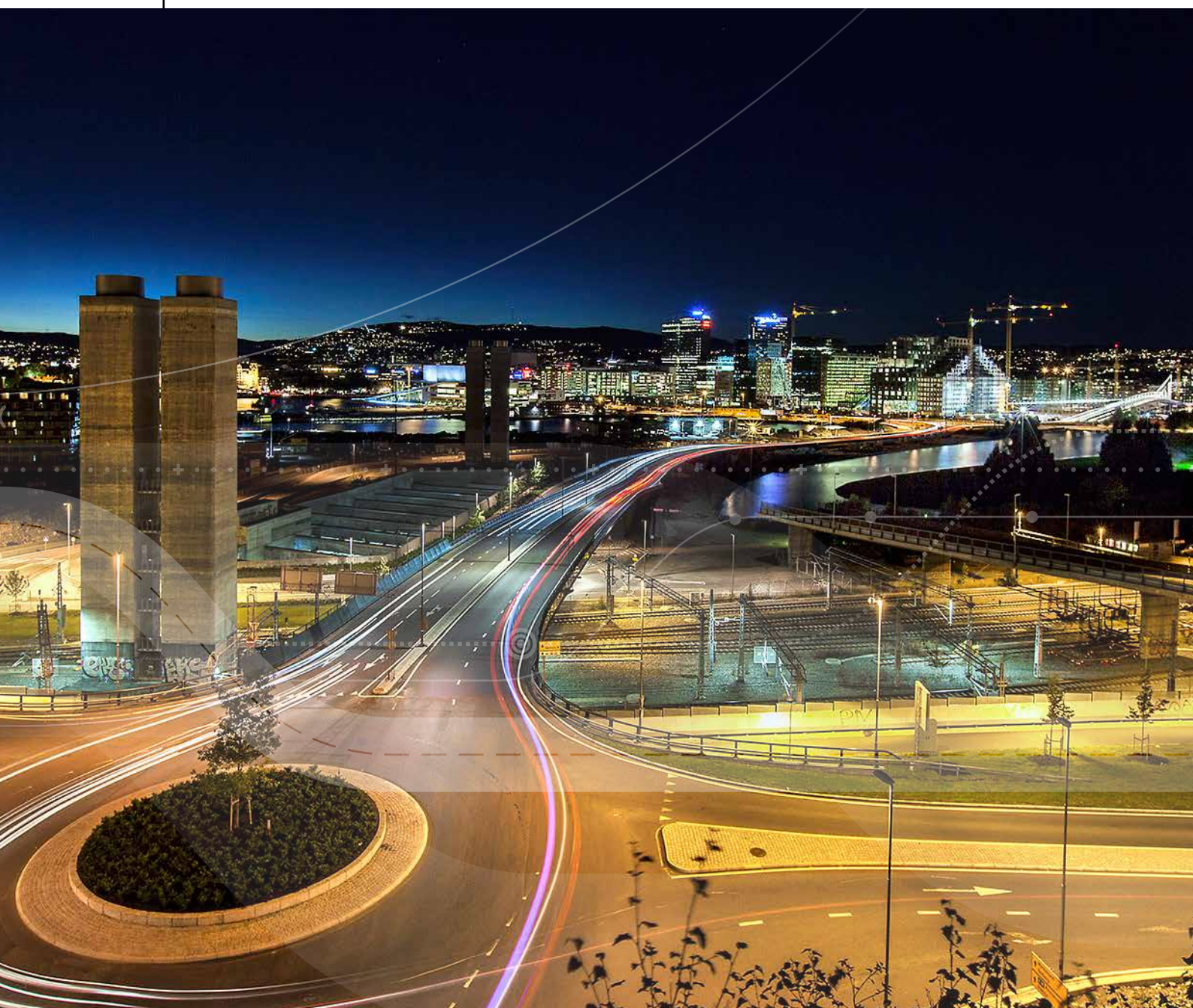


Samferdselsdepartementet

Strategi

Strategi for samfunnssikkerhet i samferdselssektoren

Oktober 2015

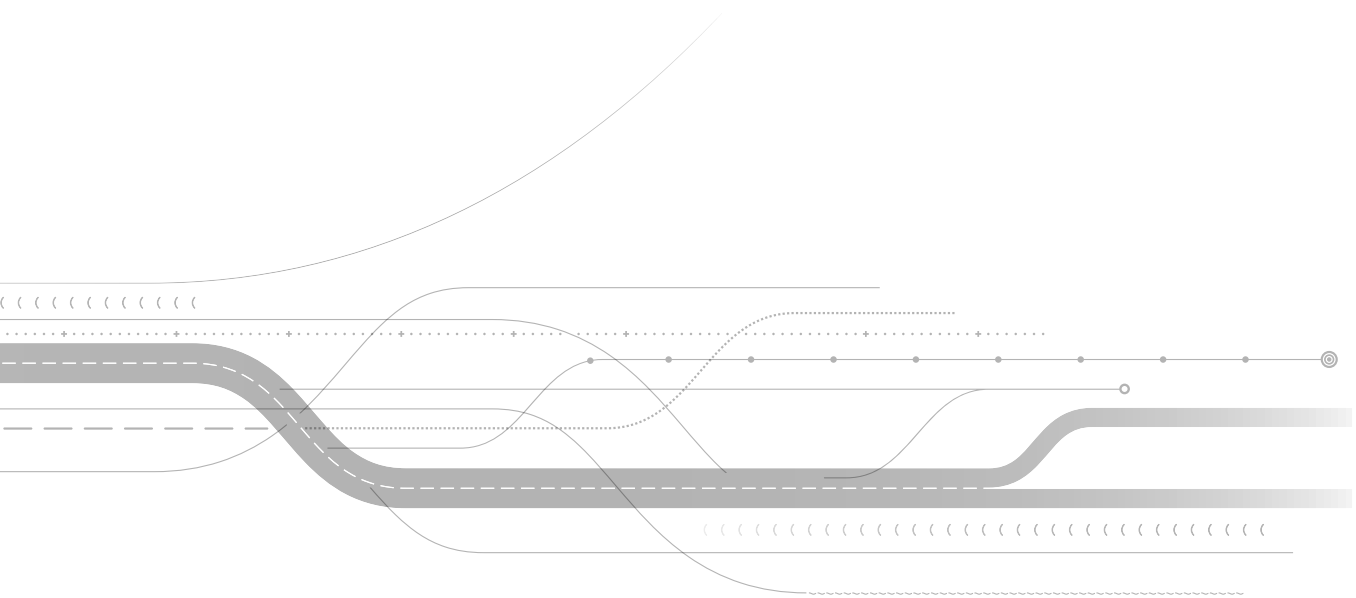


Strategi for samfunnssikkerhet i samferdselssektoren

Oktober 2015

Innhold

Forord	5
1. Innledning	6
2. Ansvarsområde	7
3. Overordnede mål for samferdselssektoren.....	9
4. Krav til virksomhetene i samferdselssektoren.....	10
5. Anbefalte virkemidler	12
6. Prioriterte områder	13
6.1 Klimatilpasning	13
6.2 Informasjons- og IKT-sikkerhet.....	14
6.3 Sikre kritiske objekter, systemer og -funksjoner	14
7. Oppfølging av strategi for samfunnssikkerhet i samferdselssektoren.....	16





Forord

Samfunnssikkerhet er en viktig del av det daglige arbeidet med samferdsel. Sektoren har et komplisert risiko- og sårbarhetsbilde, og leverer tjenester som nesten alle er avhengige av for å kunne utføre sine daglige gjøremål. En robust samferdselssektor er derfor en forutsetning for å kunne opprettholde viktige nasjonale funksjoner samt tilgjengelighet og framkommelighet.

Vi har satt oss store mål. Vi skal sikre pålitelighet og framkommelighet i transport- og kommunikasjonsnett. Vi skal unngå store, uønskede hendelser som medfører skader på personer, miljø eller materiell, og vi skal minske følgene av slike hendelser hvis de inntreffer.

Strategien skal være en felles plattform for sektorens arbeid med samfunnssikkerhet. Den skal sikre felles forståelse for hvor vi vil og hva vi skal oppnå med samfunnsikkerhetsarbeidet. Strategien viser hva vi forventer av virksomhetene i sektoren, og den er et verktøy ved utarbeidelse av egne styringsdokumenter på området.

Ledelsesforankring er vesentlig for å kunne lykkes i dette arbeidet. Det er derfor viktig at det settes av tid, riktig kompetanse og nødvendige ressurser til å løse de komplekse samfunnssikkerhetsoppgavene. Det må skapes oppmerksomhet og bevissthet rundt dette arbeidet, og det må legges stor vekt på betydningen av en god sikkerhetskultur på alle nivåer i samferdselssektoren.

Oktober 2015

Villa Kulild
Departementsråd

1. Innledning

Samfunnssikkerhet er definert som samfunnets evne til å opprettholde viktige funksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger, jf. Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) «Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn». Med dette utgangspunktet innebærer arbeidet med samfunnssikkerhet både forebygging, beredskap, krisehåndtering og gjenoppretting.

For å bidra til en systematisk og helhetlig tilnærming til arbeidet med samfunnssikkerhet i sektoren, utarbeidet Samferdselsdepartementet i 2009 en overordnet strategi. På bakgrunn av nye føringer for samfunnssikkerhetsarbeidet, endringer i Samferdselsdepartementets ansvarsområde og resultater fra risiko- og sårbarhetsanalyser, har Samferdselsdepartementet nå revidert strategien.

Målgruppen er Samferdselsdepartementets underliggende etater, tilsyn og tilknyttede selskaper, og strategien beskriver disse virksomhetenes ansvarsområder, samt fylkeskommunens ansvarsområde innen samferdsel. Videre gir strategien overordnede rammer for arbeidet med samfunnssikkerhet i form av hovedmål, krav og anbefalte virkemidler, og beskriver tre områder som skal prioriteres særskilt. Avslutningsvis gis det føringer for hvordan strategien skal følges opp i den enkelte virksomhet.

Strategien skal være en felles plattform for sektorens arbeid med samfunnssikkerhet og et grunnlag for tilpasning innen de ulike samferdselsgrenene. Strategien skal slik sikre at sektoren har en felles forståelse av målet med samfunnssikkerhetsarbeidet og hva som forventes av virksomhetene, og gi disse et verktøy ved utarbeidelse av egne styringsdokumenter på området.

2. Ansvarsområde

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhet innen områdene veg, jernbane, luftfart, post, elektronisk kommunikasjon (ekom), forebyggende sjøsikkerhet, havnesikring og statlig beredskap mot akutt forurensning. Under følger en omtale av Samferdselsdepartementets underliggende etater, tilsyn og tilknyttede selskaper (omtalt som «virksomhetene»), samt fylkeskommunens ansvarsområde innen samferdsel. Virksomhetene har et selvstendig ansvar for å ivareta påliteligheten og sikkerheten innen sitt ansvarsområde, og for å bidra til samfunnssikkerheten.

Etater, tilsyn og statlige aksjeselskap

- **Statens vegvesen** er Samferdselsdepartementets fagetat for vegsektoren, og har ansvar for å planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde riksvegene, inkludert riksvegferjesambandene. I tillegg forvalter Statens vegvesen fylkesvegnettet på oppdrag fra fylkeskommunene. Statens vegvesen har også ansvar for tilsyn med kjøretøy og trafikanter.
- **Jernbaneverket** er Samferdselsdepartementets fagetat for jernbanen, og har ansvar for drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen, samt for trafikkstyring og tildeling av ruteleier. Jernbaneverket har også et overordnet ansvar for beredskapen knyttet til jernbaneinfrastrukturen, og skal koordinere dette arbeidet opp mot togselskapene, og samordne mot nødetatene.
- **Kystverket** har ansvaret for maritim infrastruktur, forebyggende sjøsikkerhet, havnesikringsregelverket, og statlig beredskap mot akutt forurensning. Som en del av ansvaret for å sørge for sikker og effektiv ferdsel i farleder langs kysten og inn til havner, har Kystverket også ansvaret for den nasjonale lostjenesten.
- **Statens jernbanetilsyn** fører tilsyn med at jernbanevirksomhetene, inkludert trikk og T-bane, etterlever relevant sikkerhets- og beredskapsregelverk. I tillegg har Statens jernbanetilsyn ansvar for taubanetilsyn og park- og tivolitilsyn. Tidligere har Statens jernbanetilsyn bare ført tilsyn med sikkerhetstiltak mot utilsiktede uønskede hendelser (*safety*), men fra 1. juli 2015 fører Statens jernbanetilsyn også tilsyn med sikring mot vilde uønskede hendelser (*security*) på jernbane og T-bane.
- **Luftfartstilsynet** skal påse at relevant sikkerhets- og beredskapsregelverk blir etterlevd av luftfartsaktørene, innen både *safety* og *security*. Luftfartstilsynet har videre en særskilt koordinerende rolle ved sikkerhetshendelser i luftfarten og tar beslutninger om innføring av ytterligere sikkerhetstiltak (*security*). Tilsynet gjennomfører også stenging av luftrom dersom situasjonen krever dette. Tilsynet leder Sikkerhetsrådet for luftfarten, som er et rådgivende organ for berørte myndigheter med det formål å forebygge anslag rettet mot sikkerheten i sivil luftfart i Norge.

- **Nasjonal kommunikasjonsmyndighet** fører tilsyn med at tilbyderne av elektronisk kommunikasjon (ekom) ivaretar myndighetenes krav til sikkerhet i ekomnett og -tjenester. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet vurderer også løpende investeringer i sikkerhets- og beredskapstiltak utover det som tilbyderne selv er ansvarlige for.
- **Statens havarikommisjon for transport** er en fast, uavhengig undersøkelseskommisjon for transportulykker innen luftfart, sjøfart, jernbane- og vegtransport. Formålet med undersøkelsene er å utrede forhold som antas å ha betydning for forebygging av transportulykker. Statens havarikommisjon kan med basis i sine undersøkelser avgi sikkerhetstilråding. Disse følges opp av ansvarlig virksomhet.
- **Vegtilsynet** fører tilsyn med at krav om sikkerhet knyttet til riksveginfrastrukturen er ivaretatt av Statens vegvesen. I Prop. 117 S (2014-2015) er det besluttet at Vegtilsynet skal løsrives fra Statens vegvesen og opprettes som et eget forvaltningsorgan under Samferdselsdepartementet. Det vil i arbeidet med å skille ut Vegtilsynet fra Statens vegvesen bli drøftet om det vil være formålstjenlig å gi Vegtilsynet flere oppgaver.
- **Avinor AS** har ansvar for å levere flysikringstjenester, og for å planlegge, videreutvikle og drive et samlet lufthavnnett i Norge, herunder opprettholde et riktig sikkerhetsnivå ved de statlige lufthavnene.
- **NSB AS** leverer persontrafikk-tjenester, og er ansvarlig for passasjerenes sikkerhet om bord på toget og for å sikre egen tjenesteyting, også ved uønskede hendelser.
- **Posten Norge AS** har ansvar for postdistribusjon, og skal sikre behovet for post-tjenester, også ved uønskede hendelser.

Fylkeskommunen

- **Fylkeskommunen** har ansvar for å planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde fylkesvegnettet, inkludert fylkesfergesambandet, samt for utvikling og drift av lokal kollektivtransport.

3. Overordnede mål for samferdselssektoren

Samferdselssektoren er stor og variert. Virksomhetene i sektoren har ulike oppgaver og forutsetninger, og står overfor ulike sårbarheter og trusler. De overordnede målene for samfunnssikkerhetsarbeidet i sektoren skal likevel oppsummere felles mål som er relevante for alle virksomhetene. Hensikten er å ha omforente mål som alle jobber mot og som tydelig definerer hva vi søker å oppnå med samfunnssikkerhetsarbeidet.

Med dette som utgangspunkt, kan samfunnssikkerhetsarbeidet i samferdselssektoren oppsummeres i tre overordnede mål:

1. Unngå store, uønskede hendelser som medfører skader på personer, miljø eller materiell.
2. Minske følgene av slike hendelser hvis de skulle oppstå.
3. Sikre pålitelighet og framkommelighet i transport- og kommunikasjonsnett, både i normalsituasjon og under påkjenninger.

Målene understreker at samfunnssikkerhetsarbeidet i samferdselssektoren handler både om sikkerhet forstått som fravær av skade, og om driftssikkerhet forstått som fravær av driftsstans. Begge deler er nødvendig for å opprettholde samfunnsviktige funksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov.

I samferdselssektoren vil arbeidet med å nå de overordnede målene kreve kontinuerlig innsats på følgende arbeidsområder:

- Sikring av infrastruktur, systemer og funksjoner
- Styring og regulering av trafikk og annen aktivitet i transportnett og -systemer
- Beredskapsplanlegging og håndtering av uønskede hendelser i egen virksomhet og innen eget ansvarsområde.

4. Krav til virksomhetene i samferdselssektoren

For å nå de overordnede målene for samfunnssikkerhetsarbeidet er det en rekke forutsetninger som må møtes. Disse forutsetningene er i denne strategien fremsatt som krav til virksomhetene i samferdselssektoren. Kravene er i hovedsak utledet fra kongelig resolusjon av 15. juni 2012 «Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering.»

Samferdselsdepartementet forutsetter at virksomhetene i samferdselssektoren:

- a. Arbeider systematisk, målrettet og sporbart med samfunnssikkerhet.
- b. Integrerer samfunnssikkerhetsarbeidet i den ordinære virksomhetsstyringen, herunder sikrer at ledelsen i egen virksomhet er kjent med målene for og kravene til samfunnssikkerhetsarbeidet, samt status i virksomheten og sektoren.
- c. Samarbeider med relevante aktører, både internt i egen organisasjon og mot andre organisasjoner, ved forebygging, beredskapsplanlegging, håndtering av uønskede hendelser og gjenoppretting.
- d. Har oversikt over risiko og sårbarhet innen eget ansvarsområde.
- e. Lærer av uønskede hendelser og øvelser, og iverksetter nødvendige tiltak.
- f. Har avklarte grenseflater mot andre aktører og god forståelse av egen rolle i samfunnssikkerhetsarbeidet.
- g. Iverksetter både forebyggende og beredskapsmessige tiltak på bakgrunn av et godt utredet kunnskapsgrunnlag.
- h. Oppfyller krav i relevante regelverk med betydning for samfunnssikkerheten, herunder sikkerhetsloven med forskrifter.

De fire nasjonale prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet ligger også til grunn for virksomhetene i samferdselssektoren. Prinsippene er blant annet omtalt i Melding til Stortinget nr. 29 (2011-2012) «Samfunnssikkerhet»:

1. *Ansvarsprinsippet* betyr at den myndighet eller virksomhet som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for forebygging, beredskapsplanlegging og håndtering innen det samme området.
2. *Likhetsprinsippet* betyr at den organisasjonen man opererer med under uønskede hendelser skal være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig. Likhetsprinsippet er en utdyping av ansvarsprinsippet ved at det understreker at ansvarsforholdene internt i virksomheter og mellom virksomheter ikke skal endres i forbindelse med håndtering av uønskede hendelser.
3. *Nærhetsprinsippet* betyr at uønskede hendelser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå. Nærhetsprinsippet gjelder ikke ved sikkerhetspolitiske kriser.
4. *Samvirkeprinsippet* innebærer at myndigheter og virksomheter har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører i arbeidet med forebygging, beredskapsplanlegging og håndtering av uønskede hendelser.

5. Anbefalte virkemidler

Det er opp til virksomhetene å selv vurdere hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessige og effektive for å møte kravene og nå målene for sektoren. Følgende virkemidler er imidlertid anbefalt:

- a. Integrere strategiske mål for virksomhetens samfunnssikkerhetsarbeid i styrings- og rapporteringssystemer.
- b. Etablere rutiner for ledelsens evaluering av samfunnssikkerhetsarbeidet, herunder oppfølging av sikkerhetsloven.
- c. Etablere rutiner og mekanismer for å involvere alle relevante fagområder i virksomheten i arbeidet med samfunnssikkerhet.
- d. Kartlegge krav og forventninger til egen virksomhet på samfunnssikkerhetsområdet.
- e. Gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser.
- f. Gjennomføre relevante utredninger og prosjekter.
- g. Gjennomføre øvelser og utarbeide rutiner for evaluering og for oppfølging av funn.
- h. Utarbeide rutiner for evaluering av uønskede hendelser og for oppfølging av funn.
- i. Bruke samfunnsøkonomisk analyse som en del av beslutningsgrunnlaget for valg av og innretning på beredskapstiltak.
- j. Utarbeide og oppdatere beredskapsplanverk for hendelser både internt i virksomheten og i egen sektor, samt bidra til videreutvikling av nasjonale beredskapsplanverk.
- k. Ha god kontakt med relevante aktører nasjonalt og internasjonalt, eksempelvis gjennom øvelser, prosjekter og møtefora.
- l. Utarbeide og utvikle regelverk som kan bidra til å styrke samfunnssikkerheten.

6. Prioriterte områder

Virksomhetene i samferdselssektoren skal forebygge og være i stand til å håndtere store uønskede hendelser, både utilsiktede i form av naturødeleggelser og teknisk- og menneskelig svikt, samt tilsiktede i form av kriminalitet, terror, sabotasje og spionasje.

De ulike grenene i samferdselssektoren har ulike utfordringer, men også noen felles som må prioriteres da det kan få store konsekvenser for samfunnet hvis den enkelte virksomhet eller sektoren som helhet svikter.

Samferdselsdepartementet forutsetter derfor at virksomhetene i samferdselssektoren prioriterer følgende tre områder:

- (i) Klimatilpasning
- (ii) Informasjons- og IKT-sikkerhet
- (iii) Sikre kritiske objekter, systemer og funksjoner

6.1 Klimatilpasning

En stor andel av de uønskede hendelsene i samferdselssektoren, med stort omfang og samfunnsmessige konsekvenser, er naturhendelser. Flom, skred og kraftig vind er kjente årsaker til utfall av transport og kommunikasjon. I tillegg fører klimaendringer til større belastning generelt på infrastrukturen, og øker faren for svekkelser og utfall. Det er også forventet at utfordringer knyttet til klimaendringer vil øke i omfang. Klimatilpasning må derfor være et prioritert område i virksomhetenes samfunnssikkerhetsarbeid.

For å tilpasse samferdselssektoren til klimaendringene skal virksomhetene:

- a. Ta høyde for de varslede klimaendringene ved planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av infrastruktur. Ny infrastruktur må dimensjoneres til å motstå hardere klimapåkjenninger.
- b. Etablere nødvendig beredskap for å raskt kunne gjenopprette framkommeligheten etter driftsstans grunnet naturhendelser.
- c. Utarbeide et godt kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere hvilke tiltak som er de mest hensiktsmessige og effektive for å sikre infrastruktur og personell mot klimapåkjenninger.
- d. Samarbeide med andre relevante aktører i arbeidet med klimatilpasning, både ved utarbeidelse av kunnskapsgrunnlag, og i forbindelse med forebygging, varsling og håndtering av hendelser.

6.2 Informasjons- og IKT-sikkerhet

IKT-sikkerhet er definert som beskyttelse av elektroniske nettverk og systemer som behandler data eller kommuniserer med hverandre. Nært knyttet til IKT-sikkerhet er informasjonssikkerhet, som er definert som beskyttelse av informasjonens konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Ettersom informasjon som regel behandles ved hjelp av IKT blir informasjons- og IKT-sikkerhet ofte to sider av samme sak, og begge deler er en forutsetning for sikkerhet og pålitelighet på alle områder i samferdselssektoren.

Viktige IKT-systemer og sensitiv informasjon må sikres mot både tilsiktede og utilsiktede uønskede hendelser. I dette arbeidet vil både forebyggende tiltak og mekanismer for å håndtere uønskede hendelser være viktig.

For å styrke sektorens evne til å beskytte viktige IKT-systemer og sensitiv informasjon skal virksomhetene:

- a. Etablere eller knytte seg til sektorvise responsmiljøer, såkalte CERT'er (Computer Emergency Response Teams).
- b. Følge opp IKT-sikkerhet som en integrert del av arbeidet med sikring av kritisk infrastruktur, herunder identifisere kritiske IKT-systemer og sensitiv informasjon og etablere adekvate sikringstiltak.
- c. Oppfylle kravene i sikkerhetsloven med forskrifter for å sørge for tilstrekkelig sikring av sikkerhetsgradert informasjon og informasjonssystemer.

6.3 Sikre kritiske objekter, systemer og -funksjoner

Samfunnskritisk infrastruktur og -funksjoner er anlegg, systemer og tjenester som er nødvendige for å ivareta befolkningens trygghetsfølelse og grunnleggende behov. Gjennom prosjektet «Kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner (KIKS)» bidrar Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) med en felles definisjon av hvilken infrastruktur og funksjoner som regnes som kritiske for samfunnet.

I Samferdselsdepartementets prosjekt «Analyse av sårbarhet og risiko innen samferdsel – kartlegging av kritiske objekter (SAMROS II)» er det med utgangspunkt i DSBs ovennevnte definisjon identifisert konkrete objekter i samferdselssektoren hvis bortfall vil medføre særlig store konsekvenser, enten for samferdselssektoren selv eller for samfunnet forøvrig.

Samferdselssektoren har også utpekt skjermingsverdige objekter som omfattes av objektsikkerhetsforskriftens bestemmelser, jf. lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven). Skjermingsverdige objekter er i denne sammenhengen objekter hvis utsatt for terror, sabotasje eller spionasje kan skade rikets selvstendighet, sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser.

KIKS, SAMROS II og objektsikkerhetsforskriften danner sammen grunnlaget for virksomhetenes egen kartlegging av objekter, systemer og funksjoner som er kritiske for eget ansvarsområde, for samferdselssektoren og for samfunnet for øvrig. Det er en forventning fra samfunnet om at dette sikres særskilt.

I arbeidet med å sikre kritiske objekter, systemer og funksjoner skal virksomhetene i samferdselssektoren:

- a. Ha oversikt over objekter, systemer og funksjoner som er kritiske for påliteligheten og sikkerheten innen eget ansvarsområde, samt objekter, systemer og funksjoner hvor vilde handlinger kan volde stor skade, og dernest etablere adekvate sikringstiltak for disse.
- b. Identifisere og sikre samferdselskritiske og samfunnskritiske objekter i henhold til retningslinjer gitt i SAMROS II-prosjektet.
- c. Utpeke og sikre skjermingsverdige objekter i henhold til kravene i objektsikkerhetsforskriften.

7. Oppfølging av strategi for samfunnssikkerhet i samferdselssektoren

Strategi for samfunnssikkerhet i samferdselssektoren fastsetter felles mål, krav og prioriteringsområder for hele sektoren. Relevansen av de ulike målene og kravene for den enkelte virksomhet vil variere. Det vil også variere hvordan det vil være hensiktsmessig for de ulike virksomhetene å følge opp kravene i strategien. For eksempel vil det for et tilsyn ikke være mulig å sikre kritisk infrastruktur, ettersom de ikke eier infrastruktur. Oppfølging vil da måtte skje eksempelvis gjennom regelverksutvikling og tilsyn med de virksomhetene som rår over infrastrukturen.

Virksomhetene må derfor ha en egen strategi for samfunnssikkerhet for sitt ansvarsområde, som tar utgangspunkt i den overordnede strategien. Virksomhetenes egen strategi skal være mer konkret og sektorspesifikk, og si noe om hvordan virksomheten skal følge opp den overordnede strategien. Strategien skal kombineres med en handlingsplan som utdyper hvilke tiltak som skal iverksettes for å nå mål og krav skissert i egen strategi.

Virksomhetene skal rapportere til Samferdselsdepartementet på oppfølgingen av strategien. For å få rapporter som gir en forståelse av status innen de ulike samferdselsgrenene skal virksomhetene rapportere på oppfølgingen av egen strategi. Frister for rapporteringen fastsettes gjennom bestillinger fra departementet.

For å følge opp strategi for samfunnssikkerhet i samferdselssektoren skal virksomhetene:

- Ha en egen strategi som konkretiserer hvordan virksomheten skal følge opp den overordnede strategien. Strategien skal kombineres med en handlingsplan.
- Rapportere til departementet på status i oppfølgingen av egen strategi for samfunnssikkerhet.

Utgitt av:
Samferdselsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 222 40 000

Publikasjonskode: N-0562 B
Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon 10/2015 - opplag 200

