



**DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT**

Forsvarsdepartementet  
Postboks 8126 Dep  
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

16/3604-

30.01.2017

**Høringsuttalelse - NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet**

Det vises til brev fra Forsvarsdepartementets brev av 17. oktober 2016.

**Petroleumsvirksomheten**

Arbeids og sosialdepartementet har forvaltningsansvaret for regulering av helse, miljø, sikkerhet i petroleumsvirksomheten og det er Petroleumstilsynet fører tilsyn med disse områdene samt med petroleumslovens regler om sikring (reguleringen av dette hører inn under Olje og energidepartementet ansvarsområde). Hjemmel for myndighetenes oppfølging av operatørene/rettighetshavernes forebygging av og beredskap mot beviste anslag/sikring er Petroleumslovens § 9-3. Av denne følger det krav til sikringstiltak i petroleumsvirksomheten uavhengig av sikkerhetslovens anvendelse.

**Kommentarer til utvalgets rapport**

Arbeids- og sosialdepartementet viser til at det er etablert et interdepartementalt samarbeid om den videre oppfølging av utvalgets forslag, hvor også ASD deltar. Våre merknader i det følgende er på et overordnet nivå. Vi har ikke kommentert de konkrete forslag på detaljert nivå, men peker på områder vi mener det er viktig å følge opp i det kommende samarbeidet om ny sikkerhetslov.

I all hovedsak mener vi at NOU 2016:19 er en god rapport som peker på mange aktuelle problemstillinger knyttet til sikringsområdet. Rapporten har en grundig gjennomgang og

Postadresse  
Postboks 8019 Dep  
NO-0030 Oslo  
postmottak@asd.dep.no

Kontoradresse  
Akersgata 64  
<http://www.asd.dep.no/>

Telefon\*  
22 24 90 90  
Org no.  
983 887 457

Administrasjons- og  
utviklingsavdelingen

Saksbehandler  
Ola Torvald Foss  
22 24 86 03

drøfting av aktuelle utfordringer knyttet til samhandling for sikkerhet i Norge og er således er godt utgangspunkt for videre arbeid med disse spørsmålene.

Arbeids- og sosialdepartementet er enig i utvalgets vurdering av at det er behov for en sterkere sentral koordinering og deling av informasjon og kunnskap om aktuelle trusselbilder og forebygging. Dette vil styrke både sektortilsynene og virksomhetenes forutsetninger for å følge opp de plikter som følger av sikkerhetsloven. Det vil samtidig gi de aktuelle sektordepartementene, som normalt vil ha et annet hovedfokus enn sikring, et bedre grunnlag for styring, prioritering og oppfølging av ansvaret etter sikkerhetsloven. Vi mener således at utvalgets rapport gir viktige og gode innspill i arbeidet med å heve nivået for sikring i Norge.

Vi er også prinsipielt enig i utvalgets vurdering av at det er viktig at tilsynet med sikkerhetsloven primært bør ivaretas av sektortilsyn med inngående bransjekunnskap der dette eksisterer i dag, og at kravene i sikkerhetsloven fortrinnsvis bør kunne inkorporeres gjennom de styringssystemer virksomhetene allerede har etablert for sin hovedaktivitet. Vi er videre enig i at sikkerhetsmyndigheten må ha tung faglig kompetanse innenfor sikring, og at denne kompetansen må brukes for å styrke den enkelte sektor – både tilsyn og virksomheter.

Som et ledd i å sikre en helhetlig, samordnet og tverrsektoriell tilnærming til forebyggende sikkerhet peker utvalget på at det er viktig at det etableres et gjensidig forpliktende samarbeid mellom sektormyndighetene og sikkerhetsmyndigheten. Vi støtter et slikt utgangspunkt. Vi mener imidlertid at det bør jobbes videre med hvordan det skal sikres at et slikt samarbeid skal kunne fungere og at de ulike myndighetene overholder sine oppgaver. Vi mener at godt samarbeid mellom myndighetene bør tuftes på regler som fremmer samarbeid fremfor et system hvor en myndighet skal kunne kontrollere og gi pålegg til den andre myndigheten. Vi er også opptatt av at myndighetene utad overfor virksomhetene i størst mulig grad fremstår enhetlig og med en stemme, i alle fall når det kommer til virkemiddelbruk. Vi vil også bemerke at vi er opptatt av at innføring av nye regler for å heve sikringsnivået må ses i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Gode konsekvensanalyser vil derfor være viktig.

Arbeids- og sosialdepartementet ser frem til et videre samarbeid om ny sikkerhetslov der vi vil bidra til at de nevnte utfordringene drøftes og bearbeides videre.

Vedlagt følger også Petroleumstilsynet kommentarer til NOU 2016: 19.

Med hilsen

Karl A. Bilstad (e.f.)  
ekspedisjonssjef

Ola Torvald Foss  
seniorrådgiver

*Dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevet signatur*



PETROLEUMSTILSYNET

Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 8019 Dep

0030 OSLO

Vår saksbehandler  
Hilda Kjeldstad

Deres ref.  
16/3604

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)  
Ptil 2016/1227/hk

Dato  
11.1.2017

### Svar på høring av NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet

Vi viser til Forsvarsdepartementets høring av NOU 16: 19 *Samhandling for sikkerhet*, og vi har følgende kommentarer til utredningen:

#### Uklarheter om lovforslagets innhold og virkeområde

Dagens sikkerhetslov er begrenset til som utgangspunkt å gjelde for forvaltningsorganer, jf. dennes § 2, første ledd. Hjemmelen i tredje ledd, som åpner for at andre rettssubjekter kan underlegges loven, er i hovedsak anvendt overfor (del-)privatisert virksomhet som Telenor, NSB og Posten (en typisk *opt-in*-løsning).

I forslaget til ny lov, argumenteres det for at loven trenger et videre virkeområde. Det foreslås derfor et virkeområde som dekker alle virksomheter som råder over informasjon om, eller er av kritisk betydning for, grunnleggende nasjonale funksjoner, jf. utkastet § 1-2, første ledd. Andre ledd åpner for at enkelte elementer kan unntas fra loven ved forskrift, en såkalt *opt-out*-løsning. Utvalget har altså lagt til grunn et omvendt utgangspunkt.

De opplistede kriteriene for hva som er å regne som «grunnleggende nasjonale funksjoner» i § 1-2 gir i liten grad den enkelte virksomhet eller sektor konkrete indikasjoner på om en regnes som omfattet av loven. Utvalgets vurdering av petroleumsvirksomheten er at «landets økonomiske trygghet og velferd er (...) en grunnleggende forutsetning for Norges evne til å ivareta egen sikkerhet», og at «morsk petroleumsvirksomhet er av sentral betydning for landets økonomiske trygghet og velferd.» Hvorvidt virksomheter har en slik sentral betydning, skal avgjøres konkret (jf. NOU 16: 19 s. 115, første spalte). Vi oppfatter av dette en forventning om at deler av petroleumsvirksomheten skal omfattes av lovforslaget, men vi mener at grunnlaget for å vurdere konsekvensene for det enkelte selskapet som eventuelt blir omfattet, eller for næringen generelt, er uklart og mangelfullt. Dette vil kunne avhjelpes ved at det fastsettes konkret hvilke virksomheter som omfattes, innen loven trer i kraft. Vi viser i denne sammenheng også til utvalgets vurdering av konsekvensene for virksomheter som nå underlegges sikkerhetsloven, som anses som «vesentlige» (s. 113, andre spalte).

I forslag til § 1-2 benyttes begrepet «virksomheter», og dette skal, ifølge merknadene til bestemmelsen, omfatte alle former for virksomhet, tilsvarende gjeldende sikkerhetslovs virksomhetsbegrep. Det er ikke tydelig for oss hvordan dette skal forstås, sett hen til den lovfestede organiseringen av petroleumsnæringen i utvinningstillatelser utbygd med fysiske

enheter (innretninger, anlegg, rørledninger) som forvaltes av en gruppe virksomheter gjennom en samarbeidsavtale (rettighetshavergruppen). Det kan med andre ord tenkes at både den enkelte innretning, operatørselskapet som er ansvarlig for driften av innretningen, eller rettighetshavergruppen samlet, er å anse som en virksomhet i lovens forstand. Vår kontakt med industrien bekrefter at dette er ett av flere områder hvor det er vanskelig å overskue konsekvensene av lovforslaget.

Når det gjelder det materielle innholdet i loven, antar vi at det skal utfylles gjennom forskrifter. Det vil kunne være av avgjørende betydning for tilsynet etter loven, hvorvidt forskrifter fastsettes sektorielt, eller om også forskriftsverket skal være sentralisert. Se spesielt forslagene til bestemmelser i kapittel fire om generelle krav til forebyggende sikkerhet, som alle avsluttes med at hjemmel til å fastsette forskrifter ligger hos Kongen. I disse tilfellene er det tenkt at myndigheten kan «delegeres til det departement som innehar forvaltningsansvaret for loven» (utredningen side 146, første spalte). Det synes i liten grad vurdert hva disse forskriftene skal regulere, og også her mener vi at uklarheter om innholdet kan avhjelpes med at forskriftsverket utarbeides innen lovens ikrafttreden.

Forholdet til gjeldende rett, for petroleumsvirksomhetens del spesielt petroleumslovens kapittel ni om særskilte krav til sikkerhet, og delegeringsvedtak etter denne, må avklares. I tillegg må grenseflater mellom virksomhet som underlegges sikkerhetsloven, og virksomhet som krever sikringstiltak, men som ikke vurderes som «grunnleggende nasjonale funksjoner», behandles og ivaretas. Dette vil kunne berøre både forholdet mellom regulering og tilsynsmyndigheter, og løsningen må framstå som hensiktsmessig for virksomhetene enkeltvis og for sektoren samlet.

#### Uklarheter om forholdet mellom tilsynsmyndigheter og departementer/regjering

«Sikkerhetsmyndigheten» tillegges flere roller i lovforslaget, og forskriftshjemmel om dennes ansvar etter loven kan delegeres til overordnet departement, jf. gjennomgangen på side 146. Det legges opp til at etaten både skal levere tjenester til offentlige og private virksomheter som omfattes av loven, i tillegg til at den skal føre tilsyn direkte med disse, eller med sektoretaters tilsyn etter loven, og sanksjonere disse med pålegg, tvangsmulkt, bøter og straff, og være sentral i utarbeidelsen av forskrifter til loven. Sektormyndighetene og «Sikkerhetsmyndigheten» skal inngå samarbeidsavtaler. Vi ser det som betenkelig at rollen som tjenesteleverandør legges til samme etat som skal føre tilsyn m.m. Det synes også som at utvalget har forutsett at systemet vil kunne åpne for konflikter, og har valgt å forsøksvis løse dette gjennom etablering av et tvisteorgan. Vi stiller oss undrende til at regjeringens ansvar for tvisteløsning mellom departementer på denne måte settes ut til et eget organ. Vi vil foreslå at tvisteorganets mandat begrenses til konflikter i forholdet mellom private parter underlagt loven og offentlig myndighetsutøvelse overfor disse.

Når det gjelder forholdet mellom «Sikkerhetsmyndigheten» og sektormyndigheter som utpekes av sine fagdepartement, synes også forslaget å inneholde potensielle konstitusjonelle konflikter. Sektormyndighetene skal ivareta oppgaver gitt i tildelingsbrev fra sitt departement, og dette kan ha andre prioriteringer enn «Sikkerhetsmyndigheten» - som vil ha anledning til å kunne forsøke å tvinge fram omprioriteringer gjennom sanksjonsbruk overfor sektormyndigheten. Vi mener at «Sikkerhetsmyndighetens» rolle må begrenses og innrettes i større grad mot samarbeid og faglig bistand til sektormyndighetene. Dette innebærer også at «Sikkerhetsmyndighetens» hjemmel til å kunne overprøve fagdepartementets vurdering av

hvilke virksomheter som skal omfattes av loven i § 2-1, fjerde ledd, andre punktum, bør tas ut.

Samarbeidet mellom Nasjonal Sikkerhetsmyndighet og Petroleumstilsynet fungerer pr. i dag godt, og vi er enige om viktigheten av å redusere sårbarhet i samfunnet og styrke den nasjonale kapasiteten for å sikre samfunnsverdier mot alvorlige, tilsiktede uønskede hendelser enten det dreier seg om informasjon, infrastruktur eller menneskelig aktivitet. En sammenstilling av det totale omfanget av roller og myndighet som tillegges «Sikkerhetsmyndigheten» etter lovutkastet, gir imidlertid grunn til å stille spørsmål ved hensiktsmessigheten av å opprettholde sektormyndighetenes tilsynsrolle. Vi mener derfor at det bør vurderes to alternative modeller:

Alternativ 1: Ansvar for forskriftsregulering, tilsyn og koordinering plasseres hos sektormyndigheten, som mottar nødvendig informasjon om utvikling i trusselnivået fra den sentrale sikkerhetsmyndigheten etter avtale om bistand. Dette vil begrense antall tilsynsmyndigheter som virksomhetene i sektoren underlegges, samtidig som det blir sektormyndighetens ansvar å sørge for utfyllende regulering som er tilpasset tradisjonen innenfor sin sektor, både prosessuelt og materielt. Vi viser i denne sammenheng også til utvalgets presisering av «viktigheten av at det i det videre forskriftsarbeidet i så stor utstrekning som mulig benyttes funksjonelle krav», jf. side 146, første spalte. Med denne ordningen vil sektormyndigheten ha koordineringsansvaret både for sikkerhetsloven og sektorlovgivningen. Sektormyndigheten vil gjennom en helhetlig tilnærming til risiko kunne utforme et sektorregelverk i medhold av begge regimer og videreføre tidligere delegasjonsvedtak som gir Petroleumstilsynet reguleringskompetanse og ansvaret for tilsynet etter petroleumslovens kapittel ni.

Alternativ 2: Det fulle tilsyns- og reguleringsansvaret legges til «Sikkerhetsmyndigheten», og sektormyndigheter og fagdepartement forpliktes til å bistå med informasjon om virksomheten i sin sektor. Man vil på denne måten begrense antall statlige etater som involveres (effektivisering og kostnadsreduksjon), samtidig som ansvaret for gjennomføring av loven tydelig plasseres hos de delene av statsapparatet som er tillagt myndigheten som kreves for arbeidet. En slik ordning forutsetter rolleklarhet, hvor «Sikkerhetsmyndigheten» ikke er en leverandør av tjenester til virksomhetene som de regulerer og fører tilsyn med.

Vi ber departementet om tilbakemelding om hvorvidt våre merknader vil bli oversendt Forsvarsdepartementet via regjeringens nettsider.

Med hilsen

Sigve Knudsen e.f.  
direktør juss og rammevilkår

Finn Carlsen  
fagdirektør

*Dette brevet er godkjent elektronisk i Petroleumstilsynet og har derfor ingen signatur*