

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep

Deres ref.: 24/3567 - ODTV
Vår ref.: 2024/238781
Dato: 11.12.2024

HØRINGSSVAR – FORSLAG TIL FORSKRIFT TIL DIGITALSIKKERHETSLOVEN (DIGITALSIKKERHETSFORSKRIFTEN)

Vi viser til høringsbrev 11. september 2024 fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) om forslag til forskrift til digitalsikkerhetsloven (digitalsikkerhetsforskriften).

Mattilsynets kommentarer til høringsforslaget kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Virkeområdet for digitalsikkerhetsforskriften - forskriftsutkastet § 1 nr. 19 og nr. 23
- Forholdet mellom digitalsikkerhetsregelverket og sektorregelverket Mattilsynet forvalter
- Tilsynsmyndighet, varslingsmottaker og sektorvist responsmiljø
- Økonomiske og administrative konsekvenser for Mattilsynet

Virkeområdet for digitalsikkerhetsforskriften - § 1 nr. 19 og nr. 23

Forskriftsutkastet § 1 nr. 19

Det følger av utkastet til digitalsikkerhetsforskrift § 1 nr. 19 at «Helse- og omsorgsdepartementet med underliggende etater og foretak, som utgjør den nasjonale helseberedskapen» er tilbydere av samfunnsviktige tjenester etter digitalsikkerhetsloven § 2 første ledd bokstav a og § 6. Det følger av helseberedskapsloven § 1-3 at loven blant annet gjelder for Mattilsynet og for vannverk og slik sett er det nærliggende å konkludere med at Mattilsynet og vannverkene er omfattet av «den nasjonale helseberedskapen». Vi antar imidlertid at en ikke har ment at alle vannverkene skal være med ettersom det følger av § 1 nr. 23 følger at bare vannverk som overskrider en terskelverdi på 2000 m³ er omfattet.

Vi har videre merket oss at det følger av NIS1-direktivet artikkel 4(4) at med tilbydere av samfunnsviktige tjenester menes en offentlig eller privat enhet av en type angitt i vedlegg II og vedlegg II nr. 5 om at helsesektoren med undergruppene «Health care settings (including hospitals and private clinics)» er omfattet. Vi forstår det slik at digitalsikkerhetslovens bestemmelser om virkeområde, sikkerhetskrav og varsling innebærer en minimumsgjennomføring av NIS-direktivet jf. høringsnotatet til digitalsikkerhetsloven punkt 4.1. Imidlertid omtales Mattilsynet i høringsnotatet om digitalsikkerhetsloven punkt 12.3.10 som et av flere eksempler på «større virksomheter» som vil kunne falle inn under definisjonen av tilbydere av helsetjenester.

Det er etter dette uklart om forslaget innebærer at Mattilsynet er å anse som en tilbyder av samfunnsviktige tjenester eller ikke. Det er viktig at det tydeliggjøres i § 1 nr. 19 hvilke aktører og virksomheter som skal være omfattet av digitalsikkerhetsloven etter denne bestemmelsen.

Forskriftsutkastet § 1 nr. 23

Vi viser til høringsnotatet punkt 4.2.2.1 hvorav følger: «*Nasjonal sikkerhetsmyndighet gjennomførte i 2020 et kartleggingsarbeid i samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og berørte sektormyndigheter for å identifisere kriterier og terskelverdier som kan benyttes for å angi hvilke virksomheter som skal anses som tilbydere av samfunnsviktige tjenester. Forskriftsforslaget er basert på dette kartleggingsarbeidet (...) Den foreslåtte terskelverdien bygger på samme systematikk som forskrift om vannforsyning og drikkevann, og innebærer at vannforsyningsanlegg som forsyner ca. 10 000 innbyggere vil omfattes av digitalsikkerhetsloven. Departementet foreslår derfor at det innen drikkevannsforsyning og - distribusjon angis i forskriften § 1 første ledd nr. 23 at tilbydere av følgende tjeneste skal regnes som samfunnsviktig: vannforsyningsanlegg, jf. drikkevannsforskriften § 3 bokstav k, som behandler minst 2000 m³ pr. døgn.*»

Imidlertid følger det av høringsnotatet om digitalsikkerhetsloven¹ punkt 12.3.11 at: «*Sammenlignet med Sverige, som har satt grensen på 20000 personer, bør det vurderes å sette den noe lavere i Norge, da vi har flere mindre byer og tettsteder. En grense på 10000 personer kan være mer passende for norske forhold. Det innebærer at om lag 150 vannforsyningssystemer blir omfattet av lovutkastet. Vannforsyningssystemer som leverer vann til sykehus og andre viktige virksomheter bør vurderes særskilt.*» [vår understrekning]

Mattilsynet foreslår ingen endringer i det materielle innholdet i forskriftsutkastet § 1 nr. 23. Ettersom terskelverdien er satt såpass lavt som til vannverk som leverer til 10 000 personer eller mer, så mener vi at bestemmelsen vil fange opp de aller fleste vannverk som leverer til sårbare abonnenter, som sykehus, sykehjem med mer. Dersom det mot formodning skulle vise seg at det finnes vannverk som har lavere produksjon enn den angitte terskelverdien og som leverer drikkevann til sårbare abonnenter, mener vi at hjemmelen i digitalsikkerhetsforskriften 4 første punktum om at departementet kan fatte vedtak om at loven skal gjelde også for andre enn de som er nevnt i forskriften § 1, kan benyttes. Myndigheten etter § 4 første punktum kan delegeres til Mattilsynet.

Vi foreslår at det gjøres en språklig endring i § 1 nr. 23 slik at ordlyden endres til: vannforsyningssystem med produsert vann per døgn på minst 2000 m³ jf. drikkevannsforskriften § 3 bokstav k og bokstav f.²

Innmelding av tilbyder av samfunnsviktig tjeneste - forskriftsutkastet § 5

Alle vannforsyningssystemer skal være registrert i henhold til drikkevannsforskriften § 17. I registreringen skal vannverkseierne blant annet oppgi hvilken mengde drikkevann vannforsyningssystemet er dimensjonert for å produsere. Vannverkseierne plikter videre å sikre at opplysningene er oppdaterte. Mattilsynet har etter dette opplysninger om hvilke vannforsyningssystemer som vil være å anse som tilbydere av samfunnsviktige tjenester, jf. størrelsesavgrensningen i § 1 nr. 19 i forskriftsutkastet. Drikkevannsforskriften stiller videre omfattende krav om melding og rapportering av ulike forhold.

Mattilsynet mener imidlertid likevel at det er mest hensiktsmessig at vannverkseierne selv melder inn opplysninger om dette, og vi støtter derfor løsningen som er foreslått i § 5 i forskriftsutkastet. Dette prinsippet er også i samsvar med andre bestemmelser i næringsmiddelregelverket om registrering eller godkjenning av ulike virksomheter.

¹ Høring om utkast til lov som gjennomfører NIS-direktivet i norsk rett

² Vi gjør oppmerksom på at et forslag om endringer i drikkevannsforskriften, med sikte på å gjennomføre EUs nye drikkevannsdirektiv i norsk rett, var på høring høsten 2022. Mattilsynets tilrådning til Helse- og omsorgsdepartementet av 8. desember 2023 om fastsettelse av endelig utkast til forskrift om endringer i drikkevannsforskriften (gjennomføring av direktiv (EU) 2020/2148) m.m. innebærer blant annet at det materielle innholdet i bestemmelsen i forskriften § 3 bokstav k videreføres i ny bokstav l. Drikkevannsdirektivet er enda ikke innlemmet i EØS-avtalen og det er derfor usikkert når endringsforskriften vil tre i kraft.

Forholdet mellom digitalsikkerhetsregelverket og sektorregelverket Mattilsynet forvalter

Det følger av digitalsikkerhetsloven § 5 at kravene om sikkerhet og varsling i §§ 7, 8, 10 og 11 gjelder så langt det ikke er fastsatt tilsvarende eller strengere krav i eller i medhold av annen lov.

Det følger videre av høringsnotatet til digitalsikkerhetsloven² under punkt 10.3 at: «*For noen sektorer er det klart at gjeldende rett ikke dekker direktivets krav om tilsyn. Enten fordi det er klart at det ikke er etablert relevant sektormyndighet som fører tilsyn eller at gjeldende regler ikke stiller tilstrekkelige sikkerhetskrav. For sektorene elektrisitet, bank, finansmarkedsinfrastruktur og drikkevann, synes det klart at gjeldende regelverk er dekkende.*».

Matloven og drikkevannsforskriften

Matloven er en vid fullmaktslov som blant annet har som formål å sikre helsemessig trygge næringsmidler, herunder drikkevann. Loven omfatter blant annet alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon av næringsmidler, herunder drikkevann. Det følger av loven § 16 at det er forbudt å omsette næringsmidler som ikke er trygge. Det er virksomhetene som har ansvar for å sikre at næringsmidlene som omsettes er trygge og det forutsettes i lovens forarbeider at virksomhetene gjør forsvarlige risikovurderinger og opptre i samsvar med føre-var prinsippet. Loven § 5 gir virksomhetene plikt til å sørge for at alle relevante bestemmelser gitt i eller i medhold av loven etterleves og gir hjemmel for forskrifter om plikt til å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak. Med hjemmel i bestemmelsen er det i forskrifter på næringsmiddelområdet gitt bestemmelser om plikt til å drive internkontroll. Loven § 6 pålegger virksomhetene å umiddelbart varsle tilsynsmyndigheten [Mattilsynet] dersom det foreligger grunn til mistanke om helseskadelige næringsmidler. Det følger også av bestemmelsen at virksomhetene umiddelbart skal iverksette nødvendige tiltak for å forebygge, redusere eller eliminere eventuelle skadevirkninger, herunder stanse omsetning og iverksette tilbaketrekking fra markedet. Matloven gir ingen bestemmelser som spesifikt omhandler digital sikkerhet og dette er heller ikke nevnt konkret i forarbeidene til loven.

Drikkevannsforskriften gir, i tillegg til bestemmelser om krav til innholdet i og behandlingen av drikkevannet, blant annet overordnede bestemmelser om at vannverkseieren skal sikre at vannbehandlingsanlegget og alle relevante deler av distribusjonssystemet er tilstrekkelig fysisk sikret, og at alle styringssystemer er tilstrekkelig sikret mot uautorisert tilgang og bruk. Videre inneholder forskriften bestemmelser om plikt til å gjøre farevurderinger og til å iverksette tiltak for å forebygge, forhindre eller redusere farene til et akseptabelt nivå, plikt til å drive internkontroll og plikt til å melde fra til Mattilsynet ved mistanke om at det kan foreligge fare for muligheten til å levere tilstrekkelige mengder trygt drikkevann. Denne meldeplikten forstås slik at den også gjelder der mistanke om uautorisert fysisk eller digital tilgang til vannforsyningssystemet gir grunn til mistanke om utrygt drikkevann eller manglende leveringssikkerhet.

Behov for en nærmere vurdering av forholdet mellom digitalsikkerhetsregelverket og det sektorregelverket Mattilsynet forvalter

Vi mener at det er behov for en nærmere vurdering av forholdet mellom det horisontale regelverket om digital sikkerhet (digitalsikkerhetsloven og digitalsikkerhetsforskriften) og sektorregelverket. Det er for det første viktig å unngå at det oppstår usikkerhet om hvilke krav som gjelder for digital sikkerhet på drikkevannsområdet. Det vil videre være uheldig dersom det blir slik at vedtak knyttet til manglende digital sikkerhet ved vannverk i enkelte tilfeller blir fattet med hjemmel i drikkevannsforskriften og i andre tilfeller med hjemmel i digitalsikkerhetsforskriften. Særlig uheldig vil det være dersom det i samme sak fattes vedtak etter digitalsikkerhetsforskriften om enkelte forhold (for eksempel manglende risikovurdering) og etter drikkevannsforskriften om andre forhold (for eksempel manglende sikkerhetstiltak).

Vi viser også til at matloven ikke gir tilsynsmyndigheten hjemmel til å illegge overtredelsesgebyr, i motsetning til digitalsikkerhetsloven, jf. loven § 17. Virkemiddelbruken vil derfor være ulik avhengig av om vedtak fattes med hjemmel i drikkevannsforskriften eller digitalsikkerhetsforskriften. Videre gir verken matloven eller forskrifter til loven tilsvarende bestemmelser om deling av taushetsbelagt informasjon eller om behandling av personopplysninger hos tilbydere som dem som følger av

digitalsikkerhetsforskriften § 17 femte ledd og § 18. Dette tilsier at en i medhold av en forskrift gitt med hjemmel i matloven uansett ikke vil kunne oppnå en tilsvarende regulering av forhold knyttet til digital sikkerhet som den som følger av digitalsikkerhetsregelverket.

Selv om drikkevannsforskriften er vurdert å være "dekkende" for kravene i digitalsikkerhetsloven, kan vi vanskelig se at den gir tilsvarende eller strengere krav enn de detaljerte kravene som følger av utkastet til digitalsikkerhetsforskriften. Vi er videre usikre på i hvilken utstrekning matloven gir hjemmel til å gi detaljerte krav til digital sikkerhet.

Uansett hva som blir konklusjonen når det gjelder hjemmelsgrunnlaget i matloven, mener vi at det ikke vil være en god løsning å ta inn detaljerte krav om digital sikkerhet, gjennom endringer i drikkevannsforskriften.

Vi antar etter dette at det bør legges til grunn en tilnærming der de generelle kravene til risikovurdering, varsling og sikring av styringssystemer med mer etter drikkevannsforskriften gjelder i den utstrekning digitalsikkerhetsforskriften ikke gir spesifikke krav knyttet til digital sikkerhet. Det vil imidlertid være behov for å avklare nærmere hvordan de ulike bestemmelsene i drikkevannsforskriften skal forstås sett opp mot bestemmelsene i digitalsikkerhetsforskriften.

For eksempel har vannverkseiere etter drikkevannsforskriften §§ 23 og 24 en plikt til straks å varsle henholdsvis abonnentene og Mattilsynet ved mistanke om overtredelser av bestemmelsene om grenseverdier for innhold av ulike stoffer eller av andre bestemmelser i forskriften som kan utgjøre en helsefare. Bestemmelsen har vært forstått slik at det ved mistanke om en uønsket digital hendelse også er grunn til mistanke om at dette har medført overtredelse av bestemmelser i forskriften slik at drikkevannet har blitt helsefarlig. Varslingsplikten gjelder alle vannverk, også de som ikke når opp til terskelverdien i digitalsikkerhetsforskriften § 1 nr. 23.

Digitalsikkerhetsforskriften § 17 stiller krav om at varsel «skal gis senest 24 timer etter at tilbyder fikk kjennskap til hendelsen». Videre stiller digitalsikkerhetsforskriften krav til innholdet i varselet, til oppdatering av varselet etter 72 timer, om utarbeidelse av hendelsesrapport med videre. For vannverk som er omfattet av digitalsikkerhetsregelverket, må varselet innen fristen på 24 timer utfylles med slik informasjon som er angitt i digitalsikkerhetsforskriften § 17.

Tilsynsmyndighet, varslingsmottaker og sektorvist responsmiljø

Det er uklart for oss hva det vil innebære at Mattilsynet, dersom vi blir utpekt som tilsynsmyndighet etter forskriftsutkastet § 20 første ledd, skal motta varsler om digitale hendelser etter digitalsikkerhetsforskriften § 17 mens kopi av varselet skal sendes til NSM. Det er ikke beskrevet i forskriften eller i høringsnotatet hvilken funksjon og hvilke oppgaver varslingsmottaker vil ha sett opp mot hvilke oppgaver som vil ivaretas av det såkalte responsmiljøet regulert i forskriften § 16. Vi mener at det ville være en bedre løsning at varselet sendes til NSM med kopi til tilsynsmyndigheten. Vi har merket oss at det i det svenske regelverket er regulert slik at det er den nasjonale responsmyndigheten som skal motta varsler om hendelser mens det er sektormyndighetene som skal være tilsynsmyndigheter³ Varsler om digitale hendelser skal gå til den statlige myndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap⁴.

Responsmiljøene er svært kortfattet omtalt i høringsnotatet og det er derfor vanskelig å ta stilling til hvilke oppgaver Mattilsynet vil bli pålagt i denne sammenheng. Vi antar imidlertid at Mattilsynet som sektormyndighet ikke vil være en del av det operative sektorvise responsmiljøet som skal bistå virksomhetene ved digitale hendelser. Etter § 16 andre ledd i forskriftsutkastet kan ansvarlig departement «utpeke responsmiljøer som kan bistå tilbyder med å håndtere hendelser». Mattilsynet ber JD vurdere om ordlyden bør endres i en retning som i større grad stiller krav til at tilbyder bør eller skal være tilknyttet et sektorvist responsmiljø.

³ Jf. förordning (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster

⁴ jf. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om rapportering av incidenter för leverantörer av samhällsviktiga tjänster (MSBFS 2018:9).

Det viktigste hensynet å ivareta for Mattilsynet i en situasjon der det har vært en uønsket digital hendelse ved et eller flere vannverk, er drikkevannstryggheten. Det er videre forhold knyttet til drikkevannstryggheten Mattilsynet har kjernekompetanse om, mens vi i mindre grad har kompetanse om forhold knyttet til digital sikkerhet.

Økonomiske og administrative konsekvenser for Mattilsynet

Vannforsyningen er i stor grad en kommunal virksomhet i Norge, i motsetning til hva det er i en rekke EU-land. Vi ønsker å påpeke at selv om denne tjenesten i stor grad er regulert gjennom sektorregelverk (drikkevannsforskriften), så er sivilbeskyttelsesloven og kommunal beredskapsplikt tilstøtende og viktig å se i sammenheng med sektorreguleringen. Dette er relevant med hensyn til de valgene som nå tas knyttet til digitalsikkerhetsforskriften, men i enda større grad når NIS2- og CER-direktivene skal implementeres i norsk rett.

Mattilsynet som tilsynsmyndighet

I forslaget til digitalsikkerhetsforskriften ser Mattilsynet betydelige samordningspotensial som både kan bidra til en rasjonell ressursbruk og en mer enhetlig tilnærming til gjennomføring av tilsyn på digital sikkerhet overfor tilsynsobjektene. Slik vi forstår forslagets utforming, innebærer det imidlertid at det må bygges nye fagmiljøer innenfor en rekke sektorer, Mattilsynet inkludert dersom vi blir utpekt som myndighet til å føre tilsyn etter digitalsikkerhetsforskriften. I den sammenheng vil vi understreke viktigheten av at NSM tar ansvar for faglig ledelse og koordinering av hvordan tilsyn skal gjennomføres etter dette regelverket, for å sikre at offentlige etater fremstår enhetlige i møte med tilsynsobjektene. Det allerede etablerte samarbeidsforumet for IKT-tilsyn (SIG IKT tilsyn) bør videreføres. Det bør utarbeides et tydelig mandat for denne gruppen og alle etater med tilsynsansvar etter forskriften må delta.

Videre fremgår det i forslaget til forskrift § 20 andre ledd at «Tilsynsmyndigheten kan benytte bistand fra andre ved utførelsen av tilsynet». Samtidig som at Mattilsynet vil måtte gjennomgå vesentlig kompetanseheving for å kunne gjennomføre tilsyn etter digitalsikkerhetsforskriften, vurderer vi at det er lite sannsynlig at vi vil kunne ivareta veiledningsplikten overfor tilbyderne uten å etablere et eget fagmiljø innenfor digital sikkerhet knyttet til vannforsyningssektoren. Etablering av fagmiljø knyttet til digital sikkerhet innenfor enda flere sektorer er kostnadskrevende og utfordrende å rekruttere til. Det kan ligge muligheter i å heller lene seg på eksisterende fagmiljø, som de sektorvise responsmiljøene som allerede bidrar med omfattende veiledning overfor tilbydere i dag – Norsk helsenett og InfraCERT. Dette vil kunne spare ressurser og sikre samordning av tilsynsvirksomheten.

Mattilsynet som varslingsmottaker

Som nevnt i underpunktet «*Tilsynsmyndighet, varslingsmottaker og sektorvist responsmiljø*» ovenfor, mener vi at den beste løsningen ville ha vært at varsler sendes til NSM med kopi til tilsynsmyndigheten, og ikke motsatt. Selv om Mattilsynet som tilsynsmyndighet likevel etter det endelige regelverket skulle bli hovedmottaker av varslinger, forstår vi det slik at Mattilsynet ikke vil forventes å ta del i en respons, slik som en CERT. Likevel er det uklart hvilke plikter som vil påhvile tilsynsmyndigheten med hensyn til å etablere en effektiv varslingskanal, ivareta en beredskap for å motta varslene og forventninger knyttet til oppfølgingen av dem. I dag er vi involvert i å bistå med veiledning ved håndtering av tilfeller med redusert drikkevannskvalitet. Dersom det samme skulle forventes innen digital sikkerhet, vil det innebære behov for en vesentlig oppbygging av kompetanse og kapasitet på dette feltet.

Økonomiske konsekvenser

Mattilsynet har fremmet et satsningsforslag med hensikt å styrke kompetansen og kapasiteten på sikkerhetsarbeidet rettet mot vannforsyningsområdet. Satsningen innebærer også å få på plass en smidigere informasjonsflyt mellom Mattilsynet og tilsynsobjektene. Dette satsningsforslaget er på kr 15 mill. som en varig økning. Satsningen vil ikke dekke kompetansebehovet som følger av å skulle føre tilsyn og ivareta veiledningsplikten etter digitalsikkerhetsforskriften, men vil kunne føre til etablering av en effektiv varslingskanal.

Det er utfordrende å gi et nøyaktig estimat av de kostnadene digitalsikkerhetsforskriften vil påføre Mattilsynet dersom vi blir utpekt som tilsynsmyndighet på dette området. Satsningsforslaget som nevnes ovenfor gir imidlertid en pekepinn på en del av kostnadsbildet, men ikke hele.

Med hilsen,

Anders Thorheim
seksjonsleder samfunnssikkerhet og beredskap
avdeling styring