



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENT

Prop. 111 L

(2010–2011)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om næringsberedskap
(næringsberedskapsloven)

Innhold

| | | | | | |
|----------|--|----|-----------|---|----|
| 1 | Proposisjonens hovedinnhold | 5 | 5.3.2 | Forhold knyttet til departementets og andre departementers sektorlovgivning | 22 |
| 2 | Oppsummering av høringsuttalelser – alminnelig høring | 7 | 5.3.3 | Forhold knyttet til næringsstruktur | 23 |
| 3 | Innledning | 8 | 5.3.4 | Forhold knyttet til administrative endringer | 23 |
| 3.1 | Nærmere om etterspørselssjokk, tilbudssvikt og logistikkbrist | 9 | 5.3.5 | Forholdet mellom forberedelser og operativ krisehåndtering | 24 |
| 3.1.1 | Innledning | 9 | 5.3.6 | Ansvarsforhold på sentralt nivå | 24 |
| 3.1.2 | Problemstilling | 9 | 5.3.7 | Ansvarsforhold på regionalt og kommunalt nivå | 24 |
| 3.1.3 | Etterspørselssjokk | 9 | 5.3.8 | Erfaringer fra andre land | 26 |
| 3.1.4 | Tilbudssvikt | 10 | 5.3.9 | Generelt | 26 |
| 3.1.5 | Logistikkbrist | 10 | | | |
| 4 | Gjeldende rett | 11 | 6 | Innretning av ny lov | 27 |
| 4.1 | Forsyningsloven | 11 | 6.1 | Høringsnotatet | 27 |
| 4.1.1 | Lovens kapittel I – Forsynings- og beredskapstiltak i forbindelse med krig, krigsfare eller andre ekstraordinære kriseforhold | 11 | 6.2 | Høringsinstansenes syn | 28 |
| 4.1.2 | Lovens Kap. II. Tiltak som ledd i planleggingen og utbyggingen av landets forsvarsberedskap. | 13 | 6.3 | Departementets vurdering | 29 |
| 4.1.3 | Lovens kapittel III. Forberedende tiltak med sikte på rekvisisjoner og utskrivning av arbeidskraft under krig, krigsfare og liknende forhold. | 13 | 7 | Lovstruktur | 31 |
| 4.2 | Forskrifter gitt i medhold av forsyningsloven | 14 | 7.1 | Avgrensninger – Ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippene | 31 |
| 4.2.1 | Nærings- og handelsdepartementet | 14 | 7.1.1 | Høringsnotatet | 31 |
| 4.2.2 | Andre departementers forskrifter med hjemmel i forsyningsloven ... | 15 | 7.1.2 | Høringsinstansenes syn | 32 |
| 4.3 | Instrukser og retningslinjer gitt med hjemmel i forsyningsloven ... | 16 | 7.2 | Departementets vurdering | 33 |
| 4.3.1 | Nærings- og handelsdepartementet | 16 | 8 | Lovens formål, virkeområde og begreper | 34 |
| 4.3.2 | Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap | 16 | 8.1 | Høringsnotatet | 34 |
| 5 | Bakgrunnen for lovforslaget ... | 18 | 8.2 | Høringsinstansens syn | 36 |
| 5.1 | Forsyningsloven – Historikk | 18 | 8.3 | Departementets vurderinger | 37 |
| 5.2 | Utredninger m.m. | 20 | 8.4 | Svalbard | 38 |
| 5.2.1 | Rapport fra departementet | 20 | 8.4.1 | Høringnotatet | 38 |
| 5.2.2 | Andre utredninger | 20 | 8.4.2 | Høringsinstansenes syn | 38 |
| 5.2.3 | Departementets risiko- og sårbarhetsanalyser og konsulentrapporter – Vurderinger og forslag som berører lovverket | 21 | 8.4.3 | Departementets vurderinger | 39 |
| 5.3 | Hovedutfordringer | 22 | 9 | Lovens fullmaktsbestemmelser – hjemmelskrav | 40 |
| 5.3.1 | Krisescenarioer | 22 | 9.1 | Høringsnotatet | 40 |
| | | | 9.2 | Høringsinstansenes syn | 41 |
| | | | 9.3 | Departementets vurdering | 42 |
| | | | 10 | Lokale og regionale myndigheter og statlig tilsyn | 43 |
| | | | 10.1 | Høringsnotatet | 43 |
| | | | 10.2 | Høringsinstansenes syn | 44 |
| | | | 10.3 | Departementets vurdering | 46 |
| | | | 11 | Arbeidskraftberedskap og forhåndsutskrivning | 47 |
| | | | 11.1 | Høringsnotatet | 47 |

| | | | | | |
|-----------|----------------------------------|----|-----------|---|----|
| 11.1.1 | Høringsinstansenes syn | 49 | 13 | Administrative sanksjoner | |
| 11.1.2 | Departementets vurderinger | 49 | | og straff | 52 |
| 12 | Felles bestemmelser | 50 | 13.1 | Høringsnotatet | 52 |
| 12.1 | Delegasjon | 50 | 13.2 | Høringsinstansenes syn | 52 |
| 12.1.1 | Høringsnotatet | 50 | 13.3 | Departementets vurderinger | 52 |
| 12.1.2 | Høringsinstansenes syn | 50 | 14 | Administrative og økonomiske | |
| 12.1.3 | Departementets vurderinger | 50 | | konsekvenser | 53 |
| 12.2 | Kompensasjon – erstatning | 50 | 15 | Merknader til de enkelte | |
| 12.2.1 | Høringsnotatet | 50 | | lovbestemmelsene | 54 |
| 12.2.2 | Høringsinstansenes syn | 51 | | Forslag til lov om næringsberedskap .. | 60 |
| 12.2.3 | Departementets vurderinger | 51 | | | |



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENT

Prop. 111 L

(2010–2011)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven)

*Tilråding fra Nærings- og handelsdepartementet av 6. mai 2011,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet legger med dette fram forslag til ny lov om næringsberedskap. Lovens formål er så langt mulig å sikre samfunnets behov for varer og tjenester ved kriser. Samtidig foreslås at lov av 14. desember 1956 nr 7 om forsynings- og beredskapstiltak (forsyningsloven) oppheves. I samarbeid med Arbeidsdepartementet foreslår departementet dessuten å endre §§ 10 og 11 i NAV-loven.

Forsyningsloven har vært en viktig pilar for beredskapsplanleggingen i flere årtier. Over tid har imidlertid nærings- og samfunnsutviklingen gjort den mindre hensiktsmessig som verktøy for håndtering av de utfordringene landet kan møte når det gjelder kriser knyttet til tilgang på varer og tjenester. Med avslutningen av den kalde krigen endret forutsetningene for beredskapsarbeidet seg. Det militære forsvarets forventninger til det sivile samfunnet ble annerledes, blant annet ved at forsvarets behov for varer og tjenester fra næringslivet ble betydelig redusert i volum. Avsperringsscenarioet var ikke lenger dimensjonerende for forsyningsberedskapen.

Den nye loven vil etter departementets syn være bedre tilpasset dagens utfordringer i og med at den

- tydeligere baserer seg på samarbeid med næringslivet
- legger næringslivets ordinære organisering og infrastruktur til grunn
- kan komme til anvendelse i et bredt spekter av uforutsette situasjoner
- omfatter både varer og tjenester
- omfatter både beredskapsforberedelser og gjennomføring av særskilte tiltak
- i stor grad åpner for en virkemiddelbruk basert på den konkrete situasjonen

Lovutkastet § 6 omhandler næringslivets plikter i beredskapsplanlegging og krisehåndtering. § 6 gir også et godt bilde av hvordan samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er lagt opp innenfor de sektorene som forsyner samfunnet med varer og tjenester. Gjennom analysearbeid identifiseres sårbarheter og samfunnsrisiko og gjennom diskusjoner i faste råd eller mer ad hoc-pregede fora

søker de berørte næringene og de ansvarlige myndighetene å finne løsninger som kan minimalisere ulempene for samfunnet ved etterspørselsjakk, tilbudssvikt eller logistikkbrist. Bare når det er helt nødvendig vil næringene bli pålagt særskilte tiltak.

Lovutkastet legger opp til at særskilte bestemmelser eller tiltak hjemlet i loven bare skal iverksettes når myndighetene ikke kan oppnå det samme på annen måte i tide og uten uforholdsmessige kostnader. Lovhjemlene skal dessuten bare benyttes når en krise har vesentlige konsekvenser for tilgangen på varer og tjenester. Det foreslås at Kongen gis fullmakt til å gi ordinære

forskrifter og at fagdepartementene gis fullmakt til å gi midlertidige forskrifter.

Departementet har i dette lovutkastet lagt vekt på å følge opp sitt sektoransvar. Loven er derfor så langt som mulig begrenset til tiltak som kan gjøre næringslivet i stand til å møte samfunnets forventninger også i kriser. Flere departementer har imidlertid beredskapsansvar for sektorer der næringslivet forvalter viktige samfunnsinteresser. Forskriftshjemlene i lovutkastet er derfor forutsatt brukt av flere departementer. Arbeidsdepartementets sektoransvar følges i tillegg opp med de foreslåtte endringene i NAV-loven.

2 Oppsummering av høringsuttalelser – alminnelig høring

Høringsnotat med utkast til ny lov om næringsberedskap og endringer i NAV-loven §§ 10 og 11 ble sendt på alminnelig høring 1. juli 2010 med høringsfrist 1. oktober 2010.

Notatet ble sendt til:

Departementene
Fylkesmennene
Fylkeskommunene
Kommunene
Sametinget
Sysselmannen på Svalbard
Brønnøysundregistrene
Bygg- og anleggsledelsen
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Konkurransetilsynet
Nortrashipleidelsen
Rådet for matvareberedskap
Skattedirektoratet
Toll- og avgiftsdirektoratet
Akademikerne
Apotekforeningen
Dagligvareleverandørenes forening
Eksportutvalget for fisk
Entreprenørforeningen - Bygg og anlegg
Finansnæringens fellesorganisasjon
Forsikringsforum
HSH
Kommunenes Sentralforbund
Landsorganisasjonen i Norge
Legemiddelindustrien
Maskinentreprenørenes Forbund
Norges Colonialgrossisters Forbund
Norges bonde- og småbrukarlag
Norges Bondelag
Norges råfisklag
Norske Felleskjøp
Nortura
Næringslivets Hovedorganisasjon
Spekter

Tine
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Disse hadde kommentarer:

Arbeidsdepartementet
Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justisdepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Fylkesmannen i Oppland
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Fylkesmannen i Vestfold
Hedmark fylkeskommune
Østfold fylkeskommune
Oslo kommune
Sjøfartsdirektoratet
Toll- og avgiftsdirektoratet
Finansnæringens fellesorganisasjon
HSH
Maskinentreprenørenes forbund
Norges bondelag
Norges Colonialgrossisters Forbund for Coop Norge, Rema 1000, ICA Norge og Norgesgruppen
Norske felleskjøp
Nortura

De aller fleste høringsinstansene slutter seg til behovet for å erstatte forsyningsloven med en lov som er bedre tilpasset dagens mangfoldige og uforutsigbare trusselbilde og næringslivets nåværende organisering. Det er imidlertid kommet merknader fra enkelte høringsinstanser blant annet når det gjelder den ikke-diskriminerende tilnærmingen til næringslivet og når det gjelder det offentlige ansvar på forskjellige forvaltningsnivåer.

Innholdet i de enkelte høringsuttalelsene blir behandlet nærmere i kapittel 6 til 13.

3 Innledning

Begreper:

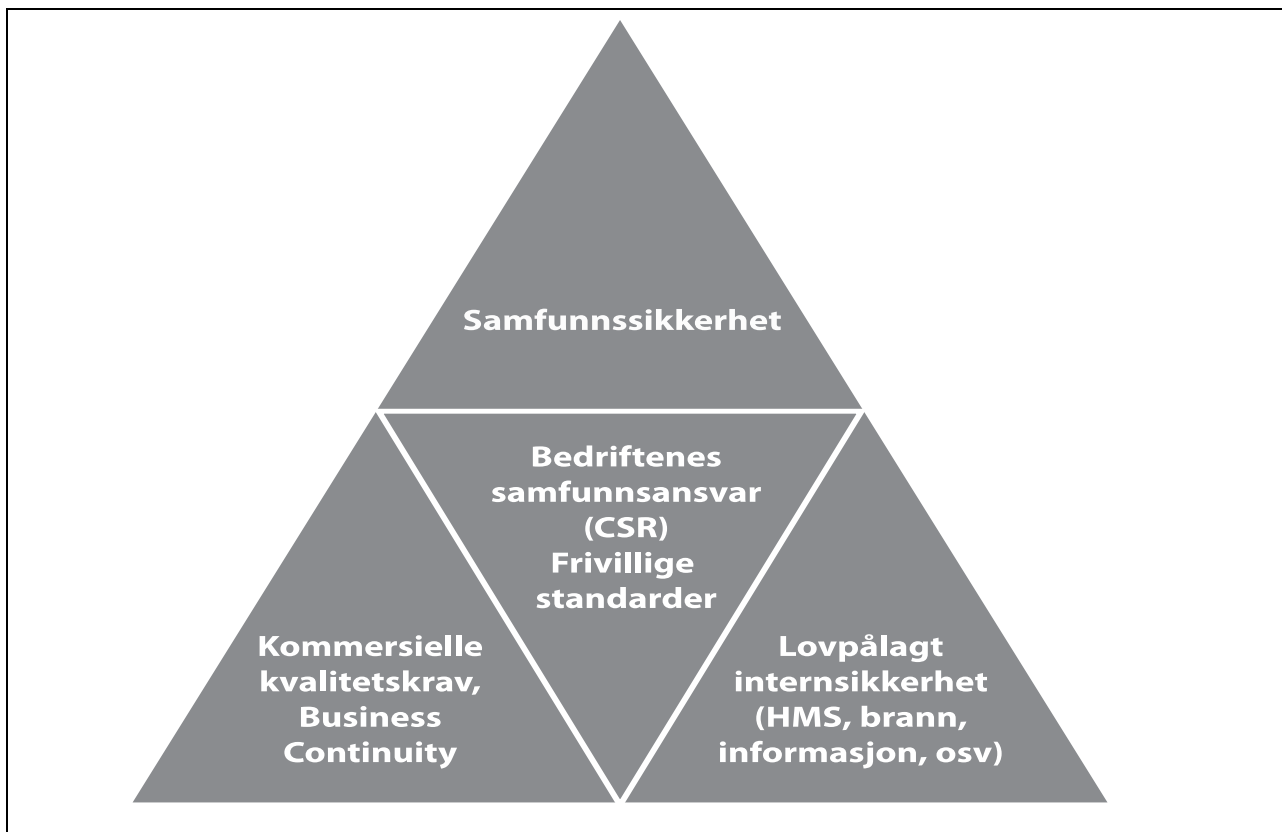
I denne proposisjonen vil lov av 14. desember 1956 nr 7 om forsynings- og beredskapstiltak omtales som forsyningsloven. Tilsvarende vil lov av 15. desember 1950 nr 7 om særlege rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold omtales som beredskaps- og krigsloven. De to lovene omtales i Lovdata som henholdsvis forsynings- og beredskapstiltaksloven og beredskapsloven. Når vi velger andre kortversjoner av lovnavnene er dette for å unngå sammenblanding.

Basis for lovutkastet:

Den generelle robustheten i næringslivet er basis for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til enhver tid (se fig.). Næringslivets egen erkjen-

nelse av samfunnssikkerhet som en del av bedriftenes samfunnsansvar er også viktig som grunnlag og kan bidra til å sikre bedriftenes evne til å fortsette virksomheten i krisesituasjoner. Denne virkningen forsterkes dersom fagmyndighetene lykkes i å formidle hvilke utfordringer man står overfor. Den nye loven om næringsberedskap skal være et supplement i tilfeller der myndighetene stiller krav til næringsdrivende ut fra samfunnets behov for tilgang til varer og tjenester i krisesituasjoner.

Det er ofte vanskelig å trekke grensen mellom samfunnets krav til sikkerhet for tilgang på varer og tjenester og andre behov knyttet til robusthet og god adferd i næringslivet. En del hensyn knyttet til leveringssikkerhet vil det også være i bedriftenes egen interesse å ha på plass. Dette gjelder naturlig nok når kunden krever det, men også i



Figur 3.1

forhold til bedriftenes kommersielle behov for å tenke kontinuitetsplanlegging (Business continuity) i videre forstand. Det er utviklet egne standarder for kontinuitetsplanlegging på enkelte områder.

En del beslektede aspekter er knyttet til bedrifters samfunnsansvar. Dette er oppgaver og ansvar som næringslivet påtar seg utover egen drift som kulturbærere og seriøse samfunnsaktører. I en del sammenhenger kan det å ivareta samfunnsansvar også ses på som et konkurransefortrinn. Noen ganger inkluderes lovpålagte krav til arbeidsmiljø, miljøvern, ulykkesberedskap og lignende når man omtaler bedriftenes samfunnsansvar. I forsyningssammenheng synes det imidlertid mest hensiktsmessig å begrense bruken av uttrykket til de forventninger eiere, kunder, publikum generelt, media og nærmiljø har til næringslivsaktørene når det gjelder ansvarlighet for å unngå å forsterke kriser og til å bidra til krisehåndteringen. Også når det gjelder bedrifters samfunnsansvar finnes standardiserte selv pålagte krav som virksomhetene måler seg mot, men foreløpig går disse i liten grad på opprettholdelse av leveranser av varer og tjenester.

Frivillige sertifiserings- og standardiseringsordninger knyttet til kontinuitetsplanlegging, bedrifters samfunnsansvar eller generelt god sikkerhet på grunn av annen lovgivning, kan gi en bedre plattform og et bedre utgangspunkt for samfunnsikkerhetstiltak. Et slikt solid grunnlag kan også gi bedre evne til å håndtere uforutsette hendelser. Myndighetene bør derfor fremme slike aktiviteter og gi generelle råd basert på sin kunnskap om risikobildet innenfor den enkelte sektor.

Kontinuitetsplanlegging og bedrifters samfunnsansvar kan imidlertid ikke dekke alle samfunnets behov for forutsigbarhet og sikkerhet i alle sammenhenger. For noen virksomheter vil det derfor være behov for sterkere styring. Hvor omfattende denne styringen må være på forskjellige områder avgjøres ut fra risiko- og sårbarhetsvurderinger og andre analyser. Når man gjør disse vurderingene, bør man på den ene siden legge vekt på virksomhetens betydning for viktige samfunnsfunksjoner og for befolkningens velferd. På den andre siden bør man kartlegge hvor robust virksomheten er i utgangspunktet med hensyn til for eksempel ubenyttet kapasitet og reserveløsninger i logistikksystemer, avhengighet av ekstern infrastruktur og leveringssikkerhet fra andre ledd i verdikjeden.

3.1 Nærmere om etterspørselssjokk, tilbudssvikt og logistikkbrist

3.1.1 Innledning

Krisescenarioene er i løpet av de seneste 20 årene drastisk endret. I stedet for langvarige og nasjonale kriser rettes fokus nå mot kortvarige, regionale og lokale kriser, ofte med svært korte varslingstider. Sannsynligheten er også økende for global tilbudssvikt innen viktige sektorer. Nye scenarier må lede til justert forsyningsberedskap. Målsettingen er i dag å sikre så nær normale forsyninger som mulig. Det samme gjelder sårbarheten i leveringskjedene. Beredskapen gjøres mer fleksibel og forenkles med større vekt på markedstilpasning, fleksibilitet, effektivitet og rask implementering av tiltak.

3.1.2 Problemstilling

Krise i et marked kan normalt beskrives som at etterspørre ikke får tilfredsstilt sine behov til rådende priser eller at prisene stiger svært sterkt.

Dersom en prisøkning skal kunne kalles en krise, må imidlertid en vesentlig del av etterspørerne være uten evne til å dekke sine behov, og manglende behovstilfredsstillelse må føre til ikke-akseptable konsekvenser for samfunnet.

I følge *ECON Rapport 21/01 Robust forsynings-evne i krig og fred - Vurdering av virkemidler* er det tre forhold som kan forårsake at en situasjon eller et marked skifter fra en situasjon med en normal pris og over til en krise med enten utilfredsstilt etterspørsel eller udekkede behov grunnet prisvekst med negative konsekvenser for samfunnet. Det er et vilkår at krisen vil ha vesentlige konsekvenser for tilgang til varer og tjenester. De tre forholdene er etterspørselssjokk, tilbudssvikt og logistikkbrist. Beskrivelsen nedenfor er basert på ECONs rapport.

3.1.3 Etterspørselssjokk

Etterspørselssjokk er situasjoner hvor det oppstår en uventet endring i etterspørselen etter enkeltgoder som ligger vesentlig utenfor de variasjoner markedet normalt håndterer. Dagens forsynings- og logistikksystem, dvs. produksjon, lagerhold, transport, distribusjon og logistikk for øvrig, er tilpasset normale svingninger i etterspørselen innenfor bestemte områder. Øker etterspørselen etter en vare uforutsett, hurtig og mye (etterspørselssjokk) er forsyningssystemet neppe dimensjo-

nert for dette. Konsekvensene kan være at det oppstår knapphet på varer og tjenester.

Stor og rask tilstrømming av flyktninger og plutselige utbrudd av globale epidemier kan være eksempler på slike situasjoner. Etterspørselen etter de fleste varer vil øke raskt og nye markedsforhold vil dannes. Spesielt vil etterspørselen etter matvarer og andre nødvendighetsvarer øke umiddelbart. Hvor mye avhenger blant annet av hvordan flyktningestrømmen sprer seg geografisk og i tid.

3.1.4 Tilbudssvikt

Internasjonal vareforsyning er i mange sektorer i dag så sammenvevet at produksjonsproblemer i enkeltmarkeder raskt gir konsekvenser over hele verden. For enkelte varer er den samlede produksjon mer avhengig av enkelte regioner eller enkelte produsenter enn andre. Ikke minst Norge, som har en relativt spesialisert produksjonsstruktur og er en liten aktør på verdensmarkedet, vil raskt merke internasjonale knapphetssituasjoner.

Leveringskriser som skyldes svikt i den internasjonale leveringsevnen for viktige handelsvarer vil gi krisesituasjoner Norge i noen grad vil ha felles med en rekke andre land i verden. Svikt i internasjonalt varetilbud kan skyldes for eksempel naturkatastrofer i områder som har avgjørende innflytelse på verdensmarkedet, eller etterspørselssjokk i andre deler av verden. Det siste kan for eksempel oppstå ved krig eller epidemier, hvor behovet for medisiner eller andre varer eller tjenester kan endres svært raskt.

3.1.5 Logistikkbrist

Logistikken er en del av tilbudssiden i markedstilpasningen. Her betraktes den imidlertid som en

mulig selvstendig kilde til forsyningsbrist fordi den dekker en rekke av de sårbarhetspunktene som kan tenkes å bidra til forsyningskriser.

Logistikkbrist innenlands vil kunne opptre ved at stamveier og jernbaneforbindelser brytes, havner gjøres utilgjengelig eller ubrukelige, eller ved at styringssystemene for logistikken i varehandelskjedene eller hos logistikkoperatørene svikter.

Elektrisitetsmangel kan for eksempel oppstå som følge av tekniske sammenbrudd, naturkatastrofer (flom, tørke) eller sabotasje. En situasjon uten elektrisitet vil ramme alle deler av samfunnet. Elektrisitet er en svært viktig varmekilde og både husholdningenes og bedriftenes matlagre er avhengige av elektrisitetsdrevne kjølesystem (kjøleskap, fryser, kjølelagre).

Ikke minst vil sammenbrudd i datanettverkene få store konsekvenser for vareforsyningen. Varehandel og distribusjon baserer seg i dag i svært stor grad på informasjonsutveksling basert på IT. Bryter disse nettverkene sammen vil kostnadene med å tilpasse distribusjon, lagerhold og innkjøp øke dramatisk. Tilbudet av varer vil raskt synke. I enkelte områder vil leveranser av enkeltvarer kunne stoppe helt opp, avhengig blant annet av lengden på sammenbruddet, tilgangen til alternativ kommunikasjon og handelens mulighet til å omstille seg til slike alternative informasjonskanaler.

Siden Norge har en lang kystlinje, et relativt tett nett med flyplasser samt flere alternative tilførselsveier både med bane og bil over land, vil alvorlig logistikkbrist først og fremst dreie seg om svikt i systemdelen av logistikken og i landbaserte transportsystemer. Med økende tendens til distribusjon fra andre europeiske land til det norske markedet, kan imidlertid en krisesituasjon også ha rot i logistikkbrist i andre land.

4 Gjeldende rett

4.1 Forsyningsloven

Lov av 14. desember 1956 nr 7 om forsynings- og beredskapstiltak erstatter forsyningsloven av 1917 og skal bidra til å

- sikre og utnytte landets produksjons- og transportevne
- sikre og fordele forsyninger av varer av alle slag
- oppfylle landets forpliktelser etter internasjonale avtaler om tjenesteytelser, varefordeling og varebytte og om utnytting og bruk av manngelvarer

4.1.1 Lovens kapittel I – Forsynings- og beredskapstiltak i forbindelse med krig, krigsfare eller andre ekstraordinære kriseforhold

Forsyningsloven gir Kongen myndighet til å gjennomføre forskjellige tiltak av betydning for landets forsynings- og produksjonsforhold under bestemte ekstraordinære forhold. Loven gir således Kongen hjemmel til å fastsette en rekke forbud og påbud, og også rekvirere og ekspropriere ulike rettigheter. Loven gir også Kongen myndighet til å gjennomføre visse forberedende tiltak.

Forsyningsloven er gitt som en fullmaktslov og hører under Nærings- og handelsdepartementet.

Forsyningsloven kapittel I regulerer når det kan iverksettes tiltak i forbindelse med krig, krigsfare eller andre ekstraordinære kriseforhold.

4.1.1.1 *Det må foreligge "andre ekstraordinære kriseforhold"*

Hovedregelen for når kapittel I kommer til anvendelse er angitt i § 1. Etter en lovendring i 1975, er virkeområdet for lovens kapittel I ikke lenger begrenset til forsyningskriser som oppstår i tilknytning til "krig eller krigsfare og dermed sammenhengende kriseforhold". Virkeområdet ble i 1975 utvidet til å gjelde ved "krig, krigsfare eller andre ekstraordinære kriseforhold". På grunn av krig eller krigsfare, kan loven således også

komme til anvendelse ved forsyningskriser i fredstid, jf. "andre ekstraordinære kriseforhold".

Lovens ordlyd gir ikke noen videre utdyping av hvilke kriseforhold som skal kunne sies å være ekstraordinære. Lovendringen er imidlertid ment å gi en klar hjemmel for iverksettelse av nødvendige tiltak under forsyningskriser også i fredstid.

Begrunnelsen for lovendringen var at man antok at overraskende forsyningskriser lettere ville kunne oppstå i framtiden, og at slike kriser antagelig kunne ramme samfunnet atskillig tyngrer enn tidligere. I den forbindelse ble det vist til oljeforsyningskrisen vinteren 1973/74, og videre til den politiske usikkerhet og et endret verdensbilde.

Forarbeidene understreker imidlertid at loven skulle begrenses til bare å komme til anvendelse i situasjoner der dette er samfunnsmessig nødvendig for å fremme formål som nevnt i paragrafen, og at dette bare skal skje i ekstraordinære tilfeller, jf. Ot.prp. nr. 35 (1974-75), på side 2.

Forarbeidene til lovendringen av 1975 indikerer et stykke på vei hvilke tilfeller som skal anses som så ekstraordinære at loven kommer til anvendelse. Det må være alvorlige eller overraskende forsyningskriser. Det avgjørende for om situasjonen kan regnes som ekstraordinær krise etter forsyningsloven, vil imidlertid måtte bero på en konkret vurdering av forholdene når situasjonen oppstår.

Det avgjørende for om situasjonen på forhånd skal regnes som en ekstraordinær krise, slik at loven kommer til anvendelse, må være ut fra den risikoanalyse som gjøres og i hvilken grad det sannsynliggjøres at en ekstraordinær situasjon foreligger.

4.1.1.2 *Tiltakene må fremme forsyningsformål*

For at loven skal komme til anvendelse stiller § 1 videre krav om at de eventuelle ekstraordinære kriseforhold som oppstår må være til hinder for eller vanskeliggjøre produksjon eller tilførsel av forsyninger. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at det oppstår kriseforhold. Kriseforholdene må i tillegg føre til forsyningssvikt.

Bestemmelsen angir videre hvilke formål som skal kunne tilgodeses. Muligheten for å anvende reglene er begrenset til situasjoner hvor man tar sikte på å:

- a) styrke- og utnytte landets produksjons- og transportevne,
- b) sikre og fordele forsyninger av varer av alle slag,
- c) oppfylle landets forpliktelser etter internasjonale avtaler om tjenesteytelser, varefordeling og varebytte og om utnyttning og bruk av mangelvarer.”

Loven selv gir ingen nærmere informasjon om hva som ligger i begrepet ”varer av alle slag”. I Ot. prp. nr. 51 (1955), på side 11, viser man bare til Forsyningslovskomiteéns merknader til § 1:

”Paragrafen gir Kongen fullmakt til å gi bestemmelser bl.a. for å sikre og fordele forsyningene av varer av alle slag. Begrepet varer går igjen på en rekke steder senere i utkastet. Komiteén har ikke gjort noe forsøk på å definere begrepet, idet dette i alminnelighet ikke vil volde tvil. En har ment at inn under begrepet går alle løsoregjenstander, råstoffer, driftsmidler, halvfabrikata og andre produkter som befinner seg på omsetningsstadiet eller er egnet for omsetning. Således mener komiteén at maskiner, transportmidler, elektrisk energi og husdyr kan betraktes som varer når de er bestemt for salg eller når det ut fra den gitte situasjon er nødvendig å bruke dem for å fylle alminnelige forsyningsmessige behov.”

Spørsmålet er om også sikring og fordeling av tjenester er et formål som er dekket av loven. I forbindelse med overgangen til et nytt årtusen var man bekymret for om Y2K-problematikken kunne forårsake svikt i hjerte-/lungemaskinene ved enkelte sykehus. Spørsmålet ble reist om man med hjemmel i forsyningsloven kunne iverksette tiltak for å unngå dette. Et annet aktuelt eksempel var mulige brudd i banktjenester.

Ut fra lovens ordlyd og uttalelsene i forarbeidene er det tvilsomt om forsyningsloven § 1 gir hjemmel til å iverksette tiltak for å sikre og fordele forsyninger av tjenester som ikke er direkte knyttet til forsyninger av varer.

4.1.1.3 Hvilke tiltak som kan iverksettes med hjemmel i lovens kapittel I

Forsyningsloven §§ 2 og 3 angir de tiltak som kan iverksettes når forutsetningene i § 1 er til stede.

Paragraf 2 fastsetter tiltak som kan iverksettes for å fremme formålene i § 1. Oppregningen er ment å dekke alle de tiltak som kan være nødvendige, og er således uttømmende. Det vises her til departementets uttalelse i Ot.prp. nr. 51 (1955), på side 11:

”Departementet mener det er riktig å beholde den av komiteén foreslåtte framgangsmåte med mest mulig konkret angivelse av de tiltak eller grupper av tiltak som vil kunne bli aktuelle for gjennomføring av reguleringene. Oppregningen av reguleringstiltak i § 2 vil være uttømmende og bestemmelser utferdiget i henhold til et av disse punkter må derfor ha det formål og innhold som loven fastsetter. På den annen side er oppregningen søkt gjort så fullstendig som mulig, slik at en ut fra den oversikt en har på det nåværende tidspunkt, må antas å være fullt dekket av lovens bestemmelser.”

Selv om oppstillingen av tiltak i § 2 er ment å være uttømmende, så gis det antageligvis rom for en viss ”smidighet” i tolkningen ettersom lovgiver presiserer at listen er laget ut fra den oversikt man hadde på det tidspunktet. For eksempel var År 2000-problematikk (Y2K) ikke del av det risikobildet man kunne se for seg da man laget loven. Det vises i den forbindelse til komiteéns uttalelse i Innst. O. IXX (1955), på side 5. Her sies det at det under slike ekstraordinære situasjoner som nevnt i § 1, vil være nødvendig at de utøvende myndigheter har tilstrekkelig fullmakter til å kunne handle raskt og effektivt og at det i slike ekstraordinære situasjoner vil være nødvendig med ekstraordinære tiltak. Det understrekes imidlertid at for å iverksette eventuelle tiltak etter § 2, er det et klart kriterium at man må være innenfor de situasjoner og det formål som skisseres i § 1.

En aktuell problemstilling i denne sammenheng vil også være om man kan pålegge bedrifter å prioritere arbeidskraft til bestemte områder eller for bestemte oppdrag i krisesituasjoner, som for eksempel Y2K. Aktuelt i den forbindelse kan være tiltak som nevnt i § 2 bokstav (c), (d) og (k).

Bokstav (c) regulerer adgangen til å pålegge visse næringsdrivende ”å levere varer til bestemt formål, bestemt mottaker eller til nærmere angitt sted eller område, eller til å utføre tjenester for bestemte formål eller bestemt mottaker”. Dette

omfatter blant annet å kunne pålegge enkelte bedrifter å levere tjenester for bestemte formål eller bestemte mottakere for eksempel å sikre og fordele forsyninger av varer av alle slag dersom det foreligger en ekstraordinær krisesituasjon. Om dette er følgende uttalt i Ot. prp. nr. 51 (1955), på side 12:

”Det kan også bli aktuelt å gi de næringsdrivende pålegg om å arbeide i det vesentlige eller utelukkende for bestemte mottakere av deres produkter.”

Det er grunn til å anta at bokstav (c) gir hjemmel til å pålegge en næringsdrivende å arbeide i særlige områder eller for særlige mottakere når myndighetene skulle finne dette nødvendig. Et spørsmål er om den næringsdrivende kun kan beordres til å benytte tilgjengelig arbeidskraft, eller om plikten også innebærer at bedriften må la oppdrag pålagt av myndighetene med hjemmel i loven gå foran eksisterende oppdrag. Etter departementets syn må bokstav (c) leses i sammenheng med bokstav (d). Bokstav (d) regulerer adgangen til å gi pålegg om i hvilken rekkefølge næringsdrivende nevnt i bokstav (c) skal oppfylle leveranser av varer og tjenester, det være seg allerede inngåtte avtaler eller eventuelle nye bestillinger. For at adgangen til å gi pålegg skal gi mening, må myndighetene også kunne kreve at de oppdrag som bedriftene pålegges å utføre, skal prioriteres fremfor andre oppdrag. Etter bokstav (k) må det være klart at bedriften også kan pålegges å utføre andre tjenester enn de som bedriften vanligvis utfører, så sant bedriften innehar den kompetanse som er nødvendig for å utføre ønskede skadebøtende tiltak.

Forsyningsloven § 3 gir hjemmel for det offentlige til å kreve avståing av en rekke typer varer, løsøre, fast eiendom, mv.

4.1.2 Lovens Kap. II. Tiltak som ledd i planleggingen og utbyggingen av landets forsvarsberedskap.

Forsyningslovens kapittel II regulerer tiltak som kan iverksettes som ledd i planlegging og utbygging av landets forsvarsberedskap. Loven § 24 lister opp en rekke ulike tiltak. Selv om det ikke nevnes eksplisitt i forarbeidene må det være riktig å anse oppregningen av reguleringstiltak i § 24 som uttømmende, på samme måte som forsyningsloven § 1.

Departementets forslag til ny forsyningslov ble endret under Stortingets behandling av forslaget, jf. Innst. O. IXX (1956). Lovens første kapittel, som både skulle gjelde under ekstraordinære forhold og under normale tider, ble delt slik at man fikk et nytt kapittel II, med bestemmelser som gjelder det til enhver tid forberedende forsvarsberedskap. I nevnte innstilling hadde komitéen følgende begrunnelse for oppdelingen:

”Komitéen ser det slik at under det planleggende og forsvarsforberedende arbeid vil det ikke være behov for en så vid reguleringsadgang som i en situasjon med krig eller krigsfare. Det forsvarsforberedende arbeid i fredstid og tiltak under situasjoner med krig eller krigsfare eller dermed sammenhengende kriseforhold, vil være av så vesentlig forskjellig karakter at komitéen mener dette bør komme klart til uttrykk i loven.”

Uttalelsen her må imidlertid leses med det for øye at loven på det tidspunkt ikke var ment å også skulle gjelde for ”andre ekstraordinære forhold”, jf. utvidelsen i 1975 omtalt ovenfor.

I forsyningsloven § 24 er de ulike tiltakene knyttet opp til hva som anses nødvendig i forhold til ”landets forsvarsberedskap”. I motsetning til kapittel I, er tiltakene etter kapittel II dermed fortsatt begrenset til å gjelde forberedelser til forhold i tilknytning til krig og krigsfare. I forarbeidene blir det understreket at det planleggings- og utbyggingsarbeid som er nødvendig ”må drives kontinuerlig under ekstraordinære så vel som under forholdsvis rolige tider” men at det her kun ”vil her være tale om tiltak av rent forsvarsforberedende karakter.”, jf. Ot. prp. nr. 51 (1955), på side 8.

På bakgrunn av lovens ordlyd og uttalelsene i forarbeidene, antas det derfor at kapittel II bare kan knyttes til forsvarsforberedende tiltak (krig og krigsfare), og ikke generelt til tiltak ved kriser.

4.1.3 Lovens kapittel III. Forberedende tiltak med sikte på rekvisisjoner og utskrivning av arbeidskraft under krig, krigsfare og liknende forhold.

Forsyningsloven kapittel III gir regler om forberedende tiltak med sikte på rekvisisjoner og utskrivning av arbeidskraft under krig, krigsfare og liknende forhold. Tiltak etter disse bestemmelsene er direkte knyttet opp til beredskaps- og krigsloven.

4.2 Forskrifter gitt i medhold av forsyningsloven

Det er gitt en lang rekke forskrifter i medhold av forsyningsloven. Disse omfatter et bredt spekter av sektorer, fullmakter og tiltak. I løpet av de siste 20 årene er imidlertid en del opphevet eller lagt på is. Dette gjelder for eksempel flere rasjoneringsforskrifter. Nedenfor har vi listet forskrifter, instruksjoner og retningslinjer som fortsatt formelt sett er gjeldende.

4.2.1 Nærings- og handelsdepartementet

Kgl res av 18. desember 1970 nr 9814 om forsynings- og beredskapstiltak

Forskriften gir Direktoratet for sivilt beredskap (nå Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap) (DSB) fullmakt til å gi bestemmelser om iverksettelse av spredning av ressurser og til å gi fylkesmennene fullmakt til å iverksette konkrete spredningstiltak.

Industridepartementet (nå Nærings- og handelsdepartementet) er gitt fullmakt til å forhåndsplanlegge produksjon som skal foregå i krig, til å gi bestemmelser om forsøksproduksjon, produktionsforberedelse og informasjonsavgivelse fra næringsdrivende.

Handelsdepartementet (nå Nærings- og handelsdepartementet) er også gitt fullmakt til å gi bestemmelser om forberedelse av spredning, båndlegging av ressurser, omlegging av næringslivet, informasjonsavgivelse og plikt til kommuner og fylkeskommuner til uten godtgjørelse å bistå i planlegging og gjennomføring av disse tiltakene.

Videre er Olje- og energidepartementet (OED) gitt fullmakt til å treffe bestemmelser om forberedelse av spredning, båndlegging, omlegging av næringslivet og informasjonsavgivelse. Også på dette området kan det gis bestemmelser om kommunal og fylkeskommunal plikt til å bistå ved planlegging og gjennomføring.

Forskrift av 3. august 1999 nr 881 om leveranseplanlegging for varer og tjenester til enheter i Totalforsvaret

Forskriften beskriver rutinene for forhåndsplanlegging av leveranser fra sivile leverandører til

Totalforsvaret i situasjoner der sentrale beredskapsplaner er iverksatt.

Forskrift av 17. januar 1986 nr 3081 for rekvisisjoner til sivile formål ved beredskap og i krig (endret ved kgl res av 11. oktober 1991)

Forskriften regulerer adgangen til å planlegge for rekvisisjon og til å gjennomføre rekvisisjon av fast eiendom, rettigheter og løsøre til sivile formål ved krig eller når krig truer.

Forskrift av 17. januar 1986 nr 3047 for forberedelse av rekvirering av bygninger til Totalforsvaret ved beredskap og i krig

Forskriften regulerer ansvarsfordelingen og planleggingsrutinene for rekvisisjon av bygninger til Totalforsvaret ved beredskap og krig. DSB er gitt fullmakt til å gi utfyllende bestemmelser. Departementet har selv ingen rolle i denne prosessen.

Forskrift av 17. januar 1986 nr 41 om fullmakt for Direktoratet for sivilt beredskap til å forhåndsutskrive personell til ledelsesapparatet i den sivile krigstidsorganisasjon

Forskriften gir DSB fullmakt til å skrive ut og pålegge registrering og evt legeundersøkelse av personell til ledelsesapparatet i den sivile krigstidsorganisasjonen. DSB kan gi forholdsordre om frammøte og pålegge deltagelse i kurs og øvelser. DSB kan også gi utfyllende bestemmelser.

Forskrift av 5. september 1986 nr 1801 om delegering av fullmakt til Handelsdepartementet etter lov om forsynings- og beredskapstiltak

Forskriften gir Handelsdepartementet (nå Nærings- og handelsdepartementet) fullmakt til å gi bestemmelser med sikte på å sikre og fordele forsyninger av dagligvarer, klær og skotøy.

Forskrift av 6. juni 1997 nr 572 for arbeidet med bygg- og anleggsberedskap

Forskriften regulerer ansvarsforhold og rutiner når det gjelder planlegging og gjennomføring av ordninger innenfor bygg- og anleggsberedskap.

4.2.2 Andre departementers forskrifter med hjemmel i forsyningsloven

Landbruks- og matdepartementet

Bestemmelser av 2. januar 1959 nr 3 om omsetning m.v. av trelast

Forskriften gir hjemmel til å innhente informasjon og å regulere omsetningen av trelast når fordelingsmessige hensyn mellom distriktene gjør slike tiltak nødvendige.

Olje- og energidepartementet (OED)

Forskrifter av 6. april 1979 nr 9 om unntak fra forvaltningslovens regler i forbindelse med rasjonering av drivstoffer ved ekstraordinære kriseforhold

Forskriften fastsetter unntak fra forvaltningslovens regler om begrunnelse og klage for vedtak angående tildeling av petroleumsprodukter ved rasjonering.

Fullmakt av 28. januar 1983 nr 65 til Olje- og energidepartementet til å iverksette oljerasjonering

OED er gitt fullmakt til i krig eller ved krigsfare og ved ekstraordinære oljeforsyningskriser i fredstid å gi bestemmelser om begrensninger, herunder rasjonering, i leveranser og forbruk av petroleum, petroleumsprodukter, andre smøreoljer, frostvæsker og bremsevæsker, samt å gi bestemmelser om begrensninger i eller forbud mot bruk av transportmidler til bestemte tider eller bestemte formål. OED kan, helt eller delvis, delegerer denne myndighet til andre departementer, direktorater, fylkesmenn m.v.

Forskrift av 1. august 1983 nr 2141 om oljerasjonering ved oljeforsyningskriser i fredstid

Forskriften legger til rette for å sikre en samfunnsmessig prioritert fordeling av knappe oljeforsyninger. Tiltaket kan først settes i gang når det er inntrådt en fredskrise som antas å vare i minst 6 måneder og forbruket må skjæres ned med minst 20 %. Systemet er basert på en inndeling av samfunnet i bruksområder og brukergrupper. OED er overordnet rasjoneringsmyndighet, og fordeler bl.a. oljeprodukter til bruksområdene. De ulike fagdepartementene har ansvaret for den videre fordeling til brukergrupper innenfor sine bruksområder.

Forskrift av 15. desember 1983 nr 2142 om oljerasjonering ved beredskap og krig

Forskriften etablerer en rasjoneringsordning for oljeprodukter ved beredskap og krig med sikte på å sikre slike produkter for totalforsvaret til dekning av livs- og krigsviktige behov og for å regulere forbruket slik at oljeproduktene kan vare lengst mulig. Tiltaket kan iverksettes i en beredskapssituasjon eller når landet er i krig. Systemet er basert på en inndeling av samfunnet i bruksområder og brukergrupper. OED er overordnet rasjoneringsmyndighet, og fordeler bl.a. oljeprodukter til bruksområdene. De ulike fagdepartementene har ansvaret for den videre fordeling til brukergrupper innenfor sine bruksområder.

Kgl res av 25. august 1989 nr 4021 om beredskapsorganisasjonen for drivstofforsyningsorganisasjonsstruktur

Når krise eller krig truer, kan regjeringen beslutte at Beredskapsorganisasjonen for drivstofforsyningen (BOD) etableres. BOD er myndighetenes felles operative apparat for å håndtere drivstoffdistribusjonen i Norge i krise og krig. BOD skal i samarbeid med myndighetene styre og koordinere oljeselskapenes aktiviteter for å sikre at prioritert sivilt og militært behov for petroleumsprodukter søkes dekket.

Instruks av 29. september 1989 nr 4025 for kraftforsynings beredskapsorganisasjon (delegering)

Instruks av 13. august 1993 nr 4121 for kraftforsynings beredskapsorganisasjon

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har ansvaret for å samordne beredskapsplanleggingen, og skal lede landets kraftforsyning under beredskap og i krig. For dette formål er det etablert en landsomfattende organisasjon, Kraftforsynings beredskapsorganisasjon (KBO), som består av NVE og alle enheter som eier eller driver kraftproduksjon med tilhørende vassdragsregulering, overføring og distribusjon av elektrisk kraft og fjernvarme. KBO skal kunne løse oppgaver i fred ved skade på kraftanlegg som følge av naturgitte forhold, teknisk svikt, terror- eller sabotasjeaksjoner, samt i forbindelse med rasjonering etter energiloven. Når KBO ved krigsberedskap overtar ansvaret for landets kraftforsyning, plikter alle kraftforsyningsenheter å rette seg etter direktiver fra overordnet myndighet i KBO. Dette med-

fører ingen endring i selskapenes eierforhold. Det enkelte selskap er ansvarlig for egen drift.

Forsvarsdepartementet

Forskrifter av 21. mars 1975 nr 2 vedrørende planlegging, gjennomføring og vedlikehold ved anlegg, ombygging eller utviding av sivile landingsplasser for luftfartøy

Forskriften går ut på at i forhold til sivile landingsplasser som er undergitt konsesjonsplikt, skal Forsvaret forelegges alle planer for anlegg, ombygging eller utviding av banesystemet, slik at man kan vurdere behovet for forsvarstiltak. Forsvaret kan da angi art og omfang av de forsvarstiltak som finnes nødvendig. Det legges opp til et samarbeid mellom Forsvaret og ansvarlige sivile myndigheter, både i forhold til planlegging, gjennomføring og vedlikehold. Det er også bestemmelser om kostnadsfordeling. Noen kostnader skal bæres av konsesjonshaver og noen av Forsvaret.

Utenriksdepartementet

Kgl res av 17. juni 1988 nr 484 om overføring av ansvaret for lov av 14. desember 1956 om forsynings- og beredskapstiltak

Overføring av ansvar for forsyningsloven og av deler av det tidligere Handelsdepartementets ansvarsområder innenfor beredskap fra Utenriksdepartementet til Næringsdepartementet.

Justisdepartementet

Instruks av 3. november 2000 nr 1093 om internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskap

Det enkelte fagdepartement er ansvarlig for egne beredskapsforberedelser for kriser og katastrofer i fred, sikkerhetspolitiske kriser og krig. Departementene skal etablere et internkontrollsystem for sitt beredskapsarbeid hvor det dokumenteres at det er gjennomført tiltak som setter departementet og deres underliggende etater i stand til å håndtere prioriterte funksjoner og oppgaver under kriser og katastrofer i fred, under sikkerhetspolitiske kriser og i krig. Justisdepartementet kan etter kontrakt med det aktuelle departement beslutte at systemrettet tilsyn skal gjennomføres i et departement innenfor de områder hvor Justisdepartementet til enhver tid har et samordningsansvar. Systemrettet tilsyn omfatter målstruktur, planer og styringssystemer.

Arbeidsdepartementet

Kgl res av 23. mars 1990 om delegering av myndighet m.v. til Arbeids- og administrasjonsdepartementet vedrørende regulering av arbeidsmarkedet og sivil arbeidsplikt under krig m.v.

Det er ikke gitt forskrifter etter denne fullmakten, men det er forberedt en forskrift om regulering av arbeidsmarkedet og om sosial arbeidsplikt under krig, krigsfare og lignende forhold datert 3. august 2000.

4.3 Instruks og retningslinjer gitt med hjemmel i forsyningsloven

4.3.1 Nærings- og handelsdepartementet

Retningslinjer for fylkesmennene innen Nærings- og handelsdepartementets forsyningsberedskap. (Gjeldende fra 1. februar 2001)

Hensikten med retningslinjene er å tilpasse fylkesmennenes arbeid med forsyningsberedskap innen departementets områder til gjeldende planleggingsforutsetninger og rammebetingelser for den sivile beredskapen, samt derigjennom utforme departementets forventninger til ivaretagelsen av dette arbeidet på fylkesmannsembetet.

Instruks for NORTRASHIP-ledelsen (Norsk Transportberedskap for Skip). Fastsatt av Nærings- og handelsdepartementet januar 2004

Instruks og administrative bestemmelser for departementets nye beredskapsorganisasjon for skip i utenriksfart. Denne organisasjonen erstatter statsrederiorganisasjonen for beredskap som bar samme navn. Instruksen er ikke klart hjemlet i beredskapslovverket, men det forutsettes at organisasjonen kan bruke tiltak hjemlet bl a i forsyningsloven og i skipsrekvisisjonsloven når departementet gir fullmakt til dette.

4.3.2 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Direktiv av 11. mai 1987 om forberedelse og gjennomføring av spredning av livs- og krigsviktige sivile ressurser

Direktivet omfatter planlegging og forberedelser i fred, og gjennomføring av spredningstiltak ved beredskap og krig. Det består av en generell del og av særskilte bestemmelser på områdene olje-

produkter, dagligvarer, industri og legemidler/
medisinsk utstyr.

*Retningslinjer av 20. oktober 1986 for etablering og
forhåndsutskrivning av personell til det sivile
ledelsesapparat i krig*

Retningslinjene gjelder planlegging og forberedelse av etableringen av sivile krigstidsoppsettin-

ger. De beskriver hvem som kan skrives ut, hvordan dette gjøres, hvilke oppgaver som kan pålegges og hvordan disse skal håndteres.

5 Bakgrunnen for lovforslaget

5.1 Forsyningsloven – Historikk

Da Forsvarskommisjonen av 1946 framla sin innstilling i 1949, ble hovedlinjene for norsk forsvars- og beredskapspolitikk de neste 40 årene skissert. Anbefalingene i kommisjonsrapporten var basert på erfaringene fra de siste mellomkrigsårene, fra okkupasjonstiden, fra varemangelen i etterkrigstiden og på vurderingene av den ansente situasjonen mellom Sovjetunionen og dens tidligere allierte. Organiseringen av beredskapsarbeidet skulle ta høyde for omfattende og langvarige kriser der Norge kunne bli avsperrret over lengre tid og henvist til å overleve på egne ressurser. I tillegg hadde den siste fasen av krigen synliggjort de mulige konsekvensene for sivilbefolkningen dersom en krigssituasjon skulle medføre bruk av kjernefysiske våpen.

Tilpasninger til NATO-samarbeidet, den amerikanske doktrinen om massiv gjengjeldelse, endringer i næringsstrukturer, organisasjonsendringer i offentlige organer og ny teknologi medførte noen justeringer av virkemiddelbruken innenfor den sivile beredskapen over tid. Det var imidlertid først etter de store sikkerhetspolitiske endringene rundt 1990 at man så begynnelsen på mer gjennomgripende forandringer innenfor beredskapsarbeidet. I 1995 ble det gjennomført en offentlig utredning av beredskapslovverket. Denne utredningen konkluderte blant annet med at man på det tidspunktet ikke så behov for større endringer av beredskapslovgivningen innenfor Nærings- og handelsdepartementets ansvarsområde. Siden den gang er fokus justert når det gjelder det nasjonale trusselbildet. Forsvaret er omstrukturert og har ikke behov for sivil støtte i samme form og omfang som tidligere. Samtidig har økt terrortrussel synliggjort behov for andre virkemidler enn tidligere innenfor beredskapsarbeidet.

Innenfor norsk beredskapslovgivning står beredskaps- og krigsloven av 15. desember 1950 i en særstilling. Loven inneholder bestemmelser om forholdet mellom statsmaktene og om delegasjonsadgang. Den inneholder også særregler om straffesaksbehandling og ekspropriasjon.

I 1956 vedtok Stortinget å erstatte forsyningsloven av 1917 med en ny lov om forsynings- og beredskapstiltak. Dette var begrunnet ut fra at forsyningsloven av 1917 ikke var konkret nok og at den ikke ga nødvendige hjemler blant annet når det gjaldt industriberedskapstiltak. Man så også behov for å endre organiseringen av forsyningsnemndene.

Forsyningsloven overlapper på flere punkter beredskaps- og krigsloven når det gjelder statlig kontroll med ressurser. Som beredskaps- og krigsloven er dessuten forsyningsloven sektorvergripende og en iverksetting ville være svært merkbar for mange samfunnssektorer.

Det nære slektskapet mellom de to lovene gjorde at man i første omgang vurderte en egen forsyningslov som unødvendig. Tidlig på 1950-tallet la man bare opp til å forberede en kongelig resolusjon med tilsvarende innhold. Denne resolusjonen skulle så fremmes i kriser med hjemmel i de fullmaktene beredskaps- og krigsloven ga Kongen. I 1956 hadde man imidlertid kommet fram til at regulær lovbehandling av slike omfattende reguleringer var riktigere. Det ble ansett som formålstjenlig å fjerne seg fra generelle fullmakter. Finans- og tollkomiteen la i sin innstilling vekt på at forsyningsloven skulle gå foran de eldre lovene når den overlappet beredskaps- og krigsloven og rekvisisjonsloven på punkter som gjaldt sivile tiltak. Denne holdningen ble ikke gjort gjeldende når det gjaldt sektorlovgivning innenfor kraft- og drivstofforsyning eller når det gjaldt skipsrekvisjoner.

Når det gjaldt erstatninger la komiteen til grunn at hovedregelen er at det skal ytes erstatning for økonomisk tap, meromkostninger og vesentlige ulemper. Innkalkulering av utgifter i prisene var i samsvar med alminnelige erstatningsprinsipper. Komiteen la videre til en bestemmelse om at kommunale og fylkeskommunale myndigheter vederlagsfritt må bistå ved gjennomføring av de tiltakene loven hjemler. Man åpnet også for opprettelse av særskilte organer som skulle bistå i planlegging og gjennomføring av tiltak hjemlet i loven. Komiteen la til grunn at Stortinget skulle få årlige rapporter i meldingsform

om de forberedende tiltakene som ble gjennomført og om bakgrunnen for dem.

Næringslivsorganisasjonene hadde hatt innvendinger mot lovutkastets uklare virkeområde. Under komitébehandlingen la man vekt på at loven helt klart skulle være en beredskapslov som ikke skulle gi grunnlag for omfattende reguleringer i normale tider. Mens lovkomiteens opprinnelige forslag til § 1 åpnet for bruk av loven også under kriser som ikke skyldtes sikkerhetspolitiske forhold, la Handelsdepartementet i proposisjonen fram et forslag som tydeliggjorde det sikkerhetspolitiske aspektet. Departementet mente dette var forsvarlig siden man antok at det ved kriser i fredstid ville være mulig å gjennomføre de nødvendige tiltakene uten en generell hjemmel. Finans- og tollkomiteen pekte under sin behandling av departementets lovforslag på at de tiltakene man planla for bruk i krig også kunne komme på tale i fredstid, men i mindre omfang og med mer begrenset rekkevidde. En så vid reguleringsadgang som den man behøvde for krig, var det ikke behov for. Den vesentlig forskjellige karakter som man så mellom det forsvarsforberedende arbeidet og fredstidstiltak burde etter komiteens mening komme klart til uttrykk i loven. Under komitébehandlingen snevret man derfor inn lovens virkeområde til krig, krigsfare og dermed sammenhengende kriseforhold, og understreket dette ved å endre overskriften på lovens første kapittel. Med dermed sammenhengende kriseforhold ønsket man å dekke forsyningsproblemer både i forkant og etterkant av krigssituasjoner.

En arbeidsgruppe nedsatt av Forsvarsstaben i 1960 analyserte personellsituasjonen for transportberedskapen. I sin konklusjon pekte den bl a på at "All beredskapsplanlegging bygger på den forutsetning at et angrep på landet vil komme overraskende og at masseødeleggelsesvåpen vil bli satt inn allerede i åpningsfasen". Denne forutsetningen ville etter arbeidsgruppens mening stille transportberedskapen overfor store utfordringer som krevde forhåndsplanlegging og øving. Krigslovutvalget av 1962 fulgte opp dette, og Handelsdepartementet fremmet et lovforslag der man gjorde det mulig å forhåndsutpeke hele firmaer til beredskapsoppdrag innenfor transportsektoren og sikre tilgangen på arbeidskraft. Man foreslo også å utvide rekvisisjonsretten for totalforsvaret slik at man bl a sikret politiet kjøretøyer i krig og sørget for utvidelse av sambandsnett til administrative krigskvarter. På denne bakgrunnen ble enkelte paragrafer i loven endret og et nytt kapittel III tatt inn 17. mars 1967.

Oljekrisen i 1973/74 viste at det kunne oppstå forsyningskriser uavhengig av om Norge var i en sikkerhetspolitisk krisesituasjon. Siden forsyningsloven bare dekket kriser knyttet til krig, så man behov for hjemler for krisehåndtering også i andre situasjoner. Dette førte til en endring i lovens kapittel I til også å gjelde under andre ekstraordinære kriseforhold. Virkeområdet for dette kapittelet, som omhandler krisehåndtering ble derfor noe annerledes enn for kapittel II, som omhandler beredskapsforberedelser. I tråd med intensjonene fra den gang forsyningsloven første gang ble behandlet i Stortinget er disse forberedelsene fortsatt knyttet til landets forsvarsberedskap. Kapittelet skiller seg også fra kapittel III, som kom inn i loven i 1967, og omhandler forberedelser til rekvisisjoner og utskrivning av arbeidskraft under krig, krigsfare og liknende forhold.

I praksis ga lovendringen mulighet til å benytte samme typer tiltak ved kriser i fredstid som i kriser knyttet til krig. Men den åpnet også for nye problemstillinger knyttet til definisjon av krisebegrepet. Av forarbeidene framgår det ikke klart hva slags kriser det er snakk om. Den alminnelig aksepterte avgrensingen har vært at det dreier seg om kriser av et slikt omfang at det kan sammenlignes med forsyningsproblemene ved en krig i Norge. Det har også vært lagt til grunn at det må være en alminnelig oppfatning i offentligheten at man står overfor en krisesituasjon.

Da loven ble vedtatt i 1956 ønsket komiteen å begrense de fullmakter som ble foreslått gitt i kapittel II om forberedende forsvarsberedskap og skilte derfor disse forberedelsene klart fra de tiltak som kan iversettes i en krigs- eller krisesituasjon. Dette ble fulgt opp da man i 1975 endret virkeområdet fra "krig, krigsfare og dermed sammenhengende forhold" til "krig, krigsfare og andre ekstraordinære kriseforhold." Denne endringen gjaldt ikke de forberedende tiltakene i kapittel II og var dermed i tråd med intensjonen da loven opprinnelig ble vedtatt.

Også i andre situasjoner som for eksempel i forbindelse med Irak-Kuwait-konflikten i 1991, uværs- og flomsituasjoner forskjellige steder i Norge og dyresykdomsepidemier i utlandet har man diskutert mulig bruk av forsyningsloven. Det har imidlertid stort sett vært enighet om at tiltakene i loven er for omfattende og ikke tilpasset de behovene den aktuelle situasjonen stilte. Samtidig har man sett at det vil kunne være hensiktsmessig med muligheter for sterkere statlig styring i uoversiktlige og vanskelige situasjoner. I NOU: 1995:31 Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingel-

ser uttales det at kriteriet krig eller når krig truer i forsyningsloven trolig har samme virkeområde som beredskaps- og krigsloven av 1950. Væpnede konflikter eller utenlandsoperasjoner der beredskaps- og krigsloven av 1950 ikke kommer til anvendelse, oppfattes derfor heller ikke som situasjoner der forsyningsloven kan anvendes.

I forbindelse med årtusenskiftet var det stor usikkerhet knyttet til om datasystemer knyttet til kritisk infrastruktur og sentrale samfunnsfunksjoner ville håndtere overgangen. Departementet etablerte derfor et samarbeid med flere næringer og deres organisasjoner. Kontor og datateknisk landsforening tok i denne forbindelse opp behovet for en lovhjemmel som kunne gjøre myndighetene i stand til å prioritere tjenester om det skulle oppstå akutte kriser knyttet til liv, helse og sikkerhet. Man var også opptatt av at sentrale myndigheter påtok seg det økonomiske ansvaret for ressurser som ble allokert etter en slik hjemmel.

På bakgrunn av denne bekymringen fra flere hold vurderte departementet alternative løsninger for å kunne iverksette tiltak for å forberede årtusenskiftet og også tiltak for å begrense ev. konsekvenser som følge av datatekniske problemer etter årtusenskiftet. En juridisk gjennomgang av muligheten for å benytte forsyningsloven som hjemmelsgrunnlag konkluderte med at det var mulig at en krise forårsaket av dataproblematikk knyttet til årtusenskiftet, ville kunne komme innenfor forsyningslovens virkeområde. Forberedelser til en mulig krise ville imidlertid ikke kunne hjemles i loven. Det var samtidig klart at tjenester bare faller inn under lovens virkeområde i spesielle sammenhenger. Dette gjelder først og fremst når tjenestene fremmer framskaffelse og fordeling av varer. Departementet vurderte derfor muligheten for å utvide lovens virkeområde til også å omfatte tjenester enten gjennom lovendring før årtusenskiftet, en forberedt odelstingsproposisjon som kunne behandles etter årtusenskiftet eller en provisorisk anordning. Også inngåelse av flere avtaler med firmaer og næringer ble vurdert.

5.2 Utredninger m.m.

Det er gjennomført et omfattende utredningsarbeid innenfor forsyningsberedskapen i forbindelse med endringer som er gjort for å tilpasse beredskapsoppleggene til den aktuelle situasjonen etter avslutningen av den kalde krigen.

De viktigste rapportene i denne sammenhengen er:

5.2.1 Rapport fra departementet

Nærings- og handelsdepartementet utarbeidet i 2004/2005 en rapport som la grunnlaget for en modernisering av eget beredskapslovverk. Andre berørte departementer ble trukket inn i arbeidet med rapporten.

Det framgår av rapporten at departementet siden begynnelsen av 1990-tallet har arbeidet systematisk med å tilpasse sine beredskapssystemer til det aktuelle trusselbildet, dagens næringsstruktur og departementets generelle næringspolitiske strategi. De endringene som er gjort har vært innenfor de rammene som gjeldende beredskapslovgivning setter.

Tilpasningene har synliggjort at en rekke av de tiltakene lovverket hjemler ikke lenger er aktuelle, mens noen av de mest sentrale av de nye virkemidlene, bare delvis er hjemlet i beredskapslovverket. Matvareberedskapsarbeidet baseres for eksempel i stor grad på avtaler med næringslivet. Ytterligere tilpasninger til dagens utfordringer er avhengig av endringer i lovverket. Forsyningsloven er i dag såpass utdatert at den uansett ikke vil kunne brukes alene eller uendret om et omfattende krisescenario skulle oppstå.

5.2.2 Andre utredninger

NOU 1995:31 Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser

NOU 1995:31 er rapporten fra det såkalte beredskapslovutvalget. Utvalgets mandat var begrenset til lovverk knyttet til håndteringen av sikkerhetspolitiske kriser og omfattet ikke regelverk for beredskapsplanlegging i fredstid. Man la i arbeidet særlig vekt på om beredskapslovgivningen var forsvarlig i forhold til demokratisk kontroll og enkeltpersoners frihet og rettssikkerhet, og om den ivaretok de behovene for tiltak som de forsvars- og sikkerhetspolitiske utfordringene i 1995 tilsa. Utvalget mente at det fortsatt var behov for beredskapslovgivningen og begrunnet dette med totalforsvarets troverdighet, den uforutsigbare politiske situasjonen og fordelene med at offentligheten i størst mulig grad er forberedt på hvilke tiltak som kan være aktuelle i kriser og krig.

NOU 2000:24 Et sårbart samfunn

NOU 2000:24 er innstillingen fra et utvalg nedsatt for å vurdere utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet (Sårbarhetsutval-

get eller Willochutvalget). Innstillingen omfatter svært mange samfunnssektorer og kapittel 8 omhandler forsyningsberedskap. I dette kapitlet beskrives kort forsyningsloven og rekvisisjonsloven. I innstillingen gis det imidlertid verken direkte kommentarer eller anbefalinger med hensyn til disse lovenes plass i det framtidige samfunnsikkerhetsarbeidet. Det pekes likevel på at Forsvarets behov for støtte er redusert og endret, og det legges stor vekt på partnerskap mellom næringsliv og myndigheter innenfor forsyningsplanleggingen.

5.2.3 Departementets risiko- og sårbarhetsanalyser og konsulentrapporter – Vurderinger og forslag som berører lovverket

ERU -94: En gjennomgang av bygg- og anleggsberedskapet etter Stortingsmelding nr. 24 (1992-93)

I prosjektrapporten pekes det på at forsyningslovens virkeområde er begrenset og at beredskapshensyn ofte kommer i konflikt med andre samfunns hensyn i fredstid. Det understrekes spesielt at det er behov for å finne tilfredsstillende løsninger når det gjelder avveiningen mellom beredskapshensyn og kommersielle hensyn for statlige virksomheter innenfor infrastruktur og energi. Det anbefales at tiltak som begrenser ulempene for bygg- og anleggsbransjen ved å påta seg beredskapsoppgaver i fredstid drøftes mellom berørte myndigheter med tanke på integrering i regler, lovverk og avtaler.

MAT -95: En gjennomgang av matvareberedskapet etter Stortingsmelding nr. 24 (1992-93) og Stortingsmelding nr. 48 (1993-94)

Også i denne rapporten pekes det på forsyningslovens begrensede virkeområde og på avveiningsproblematikken mellom beredskapshensyn og kommersielle hensyn. Omstillingen av Statens kornforretning til kommersielle bedrifter nevnes spesielt. Konesjonsvilkår som virkemiddel for å opprettholde beredskap nevnes, men det pekes samtidig på at dette virkemiddelet lett kan være kostnadsdrivende. Det pekes også på at myndighetene generelt må vise nøkternhet i sine beredskapsmessige krav slik at bedrifter ikke blir pålagt unødvendige byrder. Prosjektgruppen la fram forslag til enkelte regelverksendringer, men ikke til noen lovendringer.

ECON-rapport nr. 21/01: Robust forsyningsevne i krig og fred – Vurdering av virkemidler

I rapporten har ECON gått gjennom de eksisterende hjemlene innenfor forsyningsberedskap. De er vurdert ut fra om de gir tilstrekkelig handlekraft og forhandlingsevne, tilstrekkelig rom for tiltak i akuttfasen av en krise og for forberedende tiltak i fredstid.

I rapporten drøftes også begrepsbruk knyttet til virkeområdet. Det siteres bl a fra NOU:31/1995 der det uttales at kriteriet krig eller når krig truer, trolig har samme virkeområde som beredskaps- og krigsloven av 1950. Det vises også til forarbeidene til lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap, jf Ot.prp. nr 89 (1998-99). Der er krise eller katastrofe definert som en situasjon av ekstraordinær karakter der det akutte hjelpebehov ikke kan dekkes av tilgjengelige ressurser, ordinære ansvars- og kommandoforhold ikke strekker til og omlegging eller ekstra tilførsel av ressurser er nødvendig. ECON finner det sannsynlig at forberedelsestiltak for kriser i fredstid kan hjemles i forsyningsloven. ECON peker på at flere andre lover har betydning for forebygging og håndtering av forsyningskriser og nevner bl a sivilforsvarsloven.

Også nødrettsproblematikk drøftes i rapporten. Det hevdes at behovet for lovhjemler er mindre når myndighetene har evne til å finansiere tiltak.

ECON peker på de begrensningene som forsyningsloven har når det gjelder pålegg om deltakelse i øvelser både innen varehandel og transportnæringen, robusthetsskapende tiltak og informasjonsplikt. Etter ECONs syn vil en styrking av lovhjemlene for forberedelser gi aktørene en klarere bevissthet om hvilke områder som prioriteres og om nødvendigheten av å utvikle rasjonelle praktiske løsninger.

I rapporten gjennomgås dessuten hjemmelsbehovet for en del virkemidler. Også tiltak som hittil har vært lite brukt slik som ekstraordinære sosiale stønader og knapphetsavgifter vurderes. Det pekes blant annet på at markedstilpasning av priser kan hjemles i pristiltaksloven og at det finnes hjemler knyttet til kommunenes forpliktelser til å gi ekstraordinære sosiale stønader ved kraftige prissvingninger og at helseberedskapsloven gir tilstrekkelig hjemmel for rasjonering av medisiner.

ECON vurderer det slik at det er et stort forenklingspotensial i forsyningslovgivningen. Etter ECONs syn virker lovstrukturen lite hensiktsmessig med til dels overlappende bestemmelser.

ECON finner forsyningsloven tilstrekkelig fleksibel når det gjelder varetyper og ser ikke behov for særlover for enkeltsektorer. Den bør imidlertid gjøres enklere, slik at den lettere kan tas i bruk ved behov og er enklere å forvalte i perioder der det er lite sannsynlig at det oppstår situasjoner som krever gjennomføring av de krisehåndteringsiltakene loven hjemler. Lovteksten må derfor etter ECONs oppfatning i større grad reflektere intensjonen bak dagens samfunnsikkerhetsarbeid.

ECON-rapport nr. 58/01: Robuste forsyningsystemer; konsekvenser av internasjonal vareforsyning

I denne rapporten peker ECON blant annet på at bruk av reguleringer som gir ulempe for lokalisering av funksjoner i Norge, kan virke mot sin hensikt. ECONs anbefalinger går langt i retning av tiltak som muliggjør opprettholdelse av handel med utlandet heller enn import- og eksportregulering.

5.3 Hovedutfordringer

5.3.1 Krisescenarioer

Mens det sivile beredskapsarbeidet fram til rundt 1990 var rettet inn mot krig og kriser av tilsvarende omfang og alvorlighetsgrad, er dagens risikobilde mye mer nyansert og uforutsigbart. Erfaringene fra tidligere krigs- og blokadesituasjoner gjorde dessuten at man inntil avslutningen av den kalde krigen regnet med at forsyningskriser ble langvarige og oftest var et resultat av fysisk avsperring fra ressurser og markeder eller skyldtes en reell mangel på varer. I dag regnes ikke fysisk avsperring som sannsynlig, og det planlegges ut fra at kriser vil ha begrenset varighet. Det er heller ikke uten betydning at norsk økonomi er slik at varer kan kjøpes også ved relativt store prissvingninger. En undersøkelse utført på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet viser at folk flest har forholdsvis mye mat i husholdningene. Det er grunn til å tro at det samme gjelder klær og andre varer. Likevel tyder erfaringer fra mindre kriser, arbeidskonflikter med forsyningskonsekvenser og tilsvarende situasjoner på at befolkningens vilje og evne til å håndtere uventede situasjoner kan ha blitt mindre.

Tunge planøkonomiske beredskapstiltak som er skreddersydd for at befolkningen skal kunne overleve på minimumsnivå ved selvforsyning i en avsperringssituasjon er ikke en effektiv måte å møte dagens utfordringer på. I stedet bør tilta-

kene i dag være fleksible, raske å iverksette og enkle å avvikle. De må også kunne tilpasses relativt korte og geografisk avgrensede kriser. Myndighetenes krisehåndtering må basere seg på et nært samarbeid med bransjene og være tilpasset deres logistikk-løsninger. Beredskapsforberedelsene må først og fremst ta sikte på å gjøre samfunnsviktige næringer i stand til å fungere også i kriser. Det er derfor viktig å legge vekt på sikring av infrastruktur og på å gjøre logistikksystemene i stand til å fungere så godt som mulig i krisesituasjoner. Myndighetene må være aktive i kriser og legge til rette for at næringene kan utføre sine samfunnsviktige oppgaver på en smidig måte.

Forsyningsloven synes på denne bakgrunn å være for omfattende i sin tilnærming. Man har tidligere forsøkt å løse dette gjennom å åpne for delvis iverksetting av tiltak. Men kombinasjoner av delvis iverksatte tiltak er vanskelige å gjennomføre i praksis. For eksempel krever effektiv gjennomføring av rasjonering i bare en del av landet at denne landsdelen er avsperrert, rasjonering eller produksjonsbegrensning av enkelte forbruksvarer kan skape etterspørselssjokk for andre varer og produksjonsomlegginger kan føre til andre konkurransemessige eller leveransemessige problemer for næringslivet. Dessuten kan det med god grunn spørres om det er hjemmel for andre tiltak enn dem som er spesifikt listet opp i loven.

Etter Nærings- og handelsdepartementets syn vil den beste løsningen på utfordringene knyttet til et bredt spekter av krisescenarioer være å komme fram til en formulering av lovens virkeområde som kan dekke alle operative situasjoner der man må bruke ekstraordinære virkemidler for å sikre samfunnet eller større befolkningsgrupper akseptabel tilgang til varer og tjenester. Den bør sikre den informasjonsutvekslingen mellom myndigheter og næringsliv som er nødvendig for at man skal kunne iverksette hensiktsmessige tiltak for å sikre samfunnet og befolkningen tilgang til varer og tjenester også i kriser. Den bør dessuten gi mulighet for at særskilte forberedelsestiltak kan gjennomføres når dette er nødvendig av hensyn til samfunnsikkerheten eller større deler av befolkningen.

5.3.2 Forhold knyttet til departementets og andre departementers sektorlovgivning

Den tradisjonelle beredskapslovgivningen på dette feltet har en såpass uoversiktlig struktur at dette var et tema allerede under komitébehandlingen av forsyningsloven på midten av 1950-tallet.

Hvis man legger til all beslektet lovgivning innenfor det utvidede samfunnssikkerhetsbegrepet, blir bildet enda mer komplisert. Det finnes sektorovergripende beredskapslover, for eksempel beredskaps- og krigsloven og forsyningsloven. Det er bestemmelser integrert i generell sektorovergripende lovgivning, for eksempel plan- og bygningsloven. Dessuten finnes det sektorlovgivning spesielt ut fra samfunnssikkerhetshensyn, for eksempel helseberedskapsloven, og bestemmelser integrert i generell sektorlovgivning for eksempel energiloven. Lovene kan til dels være overlappende, mens det avdekkes gjennom utredninger og praktisk erfaring at det også er områder eller situasjoner som ikke er dekket av hensiktsmessig lovgivning.

Innenfor norsk beredskapslovgivning står lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold av 15. desember 1950 (beredskaps- og krigsloven) i en særstilling. Loven inneholder bestemmelser av statsrettslig karakter om forholdet mellom statsmaktene og om delegasjonsadgang. Den inneholder også særregler om straffesaksbehandling og ekspropriasjon. Andre beredskapslover er i stor grad tilpasset bestemmelsene i denne loven.

Som nevnt i kapittel 3 overlapper forsyningsloven på noen punkter beredskaps- og krigsloven og utdyper beredskaps- og krigslovens bestemmelser når det gjelder statlig kontroll med ressurser. I 1956 hadde man imidlertid kommet fram til at en særlov var ønskelig blant annet ut fra hensynet til forutsigbarhet.

I forbindelse med framleggelsen av forslaget til ny lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) i 2010, ble det lagt vekt på at andre behov for nye lovbestemmelser på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet bør bakes inn i sektorlovverk. En del slik lovgivning finnes allerede i dag blant annet innen sektorer som helse og kraftforsyning. En slik tilnærming bør kunne føre til at man i praksis får en avskalling av hjemelsbehov på områder som i dag omfattes av forsyningsloven.

5.3.3 Forhold knyttet til næringsstruktur

Omsetningen av tjenester øker både nasjonalt og internasjonalt. Bortfall av f.eks. serviceavtaler eller IKT-tjenester kan i mange tilfeller ha større konsekvenser for en virksomhet, ikke minst ved kortsiktige krise, enn manglende tilgang på varer.

Forsyningsloven er tilpasset de næringsstrukturer, logistikk løsninger og infrastrukturer som fantes i Norge på 1950-tallet. Tjenester omfattes som hovedregel bare av loven når de er nødvendige for å sikre vareforsyningen. Et unntak fra denne hovedregelen er at bygg- og anleggstjenester likestilles med produksjon av varer. Å inkludere tjenester i en ny lov uten å vurdere virkemidlene loven hjemler, løser imidlertid neppe problemet i og med at tiltakene i forsyningsloven er så nært knyttet til selvforsyning av varer.

Fiskeri- og kystdepartementet pekte i et innspill til Nærings- og handelsdepartementets interne utredning i 2004/2005 (se kapittel 5.2.1) på at en eventuell ny lov bør være nøytral i forhold til eierskap. Dette er i tråd med Nærings- og handelsdepartementets syn når det gjelder offentlig eierskap. Etter departementets syn skal ikke offentlig eide selskaper ha andre plikter eller rettigheter enn tilsvarende selskaper med annen eierstruktur. Det er også en forutsetning etter EØS-avtalens artikkel 4 at *Enhver forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet skal være forbudt innenfor denne avtales virkeområde, med forbehold for de særbestemmelser den selv gir.* Også forsyningsloven er ikke-diskriminerende og eierskapsnøytral. Den tar bare hensyn til om ressurser er tilgjengelige for norske myndigheter og omfattes av norsk lov i sin allminnelighet.

En lov som er næringsnøytral og eierskapsnøytral er et solid verktøy i kriser, også innenfor sektorer der det ikke har vært gjennomført detaljerte risiko- og sårbarhetsanalyser, eller der disse ikke er oppdatert eller har vært omfattende nok til å fange opp alle scenarioer.

5.3.4 Forhold knyttet til administrative endringer

Siden forsyningsloven ble vedtatt i 1956 er ikke bare næringsstrukturen endret. Både utfordringene innen samfunnssikkerhet og beredskap og de administrative løsningene innen offentlig sektor har endret seg. Når det skal formuleres en ny lov i tråd med de tre grunnpilarene innenfor sivil beredskapsarbeid og krisehåndtering, ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet, er det derfor viktig at dagens strukturer også i offentlig sektor reflekteres. For eksempel har Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) gjentatte ganger pekt på at Konkurransetilsynets rolle nå er så endret at det er utenkelig at kontrolloppgavene etter forsyningsloven kan ivaretas.

5.3.5 Forholdet mellom forberedelser og operativ krisehåndtering

De berørte departementene har i dag hjemmel i forsyningsloven til å benytte tiltak og systemer som er beregnet brukt ved krigsrelaterte kriser også ved kriser av tilsvarende omfang i fredstid. Man kan imidlertid etter departementets syn ikke med hjemmel i forsyningsloven skreddersy tiltak for slike situasjoner og forberede dem. Loven gir bare hjemmel for forberedelser til styrking av landets forsvarsberedskap og til krig, krigsfare og liknende forhold. Planlegging og forberedelser til andre kriser må altså hjemles i annet lovverk eller frivillige samarbeidsavtaler. Dette synes lite hensiktsmessig. Det kan være store forskjeller med hensyn til hvilke tiltak det er hensiktsmessig å bruke i fred og i krig, og også hvilke som er akseptable i den aktuelle situasjonen. De forberedelsene som gjøres med hjemmel i loven kan derfor i liten grad bidra til å styrke krisehåndteringen i andre kriser enn dem som dekkes av loven.

5.3.6 Ansvarsforhold på sentralt nivå

Et spørsmål ved utarbeidelsen av ny lov har vært om ett departement bør ha en overordnet rolle som forsyningsdepartement. Ingen er gitt noen slik rolle i forsyningsloven. Heller ikke i kgl.res. av 18. desember 1970 nr 9814, der fullmakter knyttet til forsynings- og beredskapstiltak er fordelt til henholdsvis det da nyopprettede Direktoratet for sivilt beredskap, Industridepartementet, Handelsdepartementet og Olje- og energidepartementet utpekes noen av aktørene til en slik rolle.

Forsyningsloven har avsnitt som så godt som utelukkende omhandler andre departementers ansvarsområder. Dette gjelder for eksempel transport- og arbeidskraftbestemmelsene, men også enkelte punkter innenfor Landbruks- og matdepartementets ansvarsområder. Loven er på andre områder generell og omfatter derfor tiltak som er aktuelle for flere departementer.

5.3.7 Ansvarsforhold på regionalt og kommunalt nivå

Fylkesmannen

På 1950-tallet fantes fortsatt restriksjoner på flere områder knyttet til produksjon, import, eksport og omsetning av varer. Når disse virkemidlene etter hvert ble avvirket gikk de over til å bli beredskapstiltak, som kunne tas fram igjen ved behov. Da forsyningsloven ble vedtatt i 1956 var norsk

næringsliv i mye større grad enn nå basert på lokale logistikk-løsninger. Det fantes mye småindustri og varehandelen var organisert i mindre enheter. I beredskapsplanleggingen kunne man derfor legge til grunn at forsyningene i deler av landet, i fylker og i kommuner i verste fall kunne organiseres som selvstendige logistikkjeder. På denne bakgrunnen ble det naturlig at fylkesmennene var sentrale ikke bare for gjennomføringen av typiske forvaltningsoppgaver, men også i gjennomføringen av mer operative oppgaver når det gjaldt framskaffelsen av varer. Iverksetting av forsyningsloven betydde en overgang til planøkonomi, og den kunne bare gjennomføres ved bruk av Statens regionale ledd og ved at disse regionale leddene hadde detaljert kunnskap om ressurser og behov i sitt område.

De nasjonale planleggingsforutsetningene for det sivile beredskapsarbeidet har endret seg vesentlig i løpet av de siste 20 årene. På 1990-tallet ble det derfor gjennomført analyser av flere sektorer innenfor forsyningsberedskapen. Disse analysene konkluderte blant annet med at det var behov for å satse mer på fleksible krisehåndteringssystemer og nettverk mellom aktørene enn på statisk detaljplanlegging. Man så også at et større behov for differensiering mellom landsdeler og næringssektorer var nødvendig om ressursene skulle kunne nyttes som forutsatt. I samme periode ble det også gjennomført sektorovergripende endringer innenfor det sivile beredskap, som innføring av internkontroll og risiko- og sårbarhetsanalyser i kommunene. Også samordningsansvaret sentralt og på fylkesnivå ble presisert blant annet på bakgrunn av at kriser i fred ble et selvstendig planleggingsparameter.

For å følge opp behovet for nye arbeidsmetoder på sine sektorer fastsatte Nærings- og handelsdepartementet i 1997 en ny forskrift om bygg- og anleggsberedskap og i 1999 en ny forskrift om leveranseplanlegging for varer og tjenester til enheter i Totalforsvaret. Disse beskriver arbeidsmetodene for beredskapsplanlegging og -forberedelser på de sektorene der departementet har ansvar og berører også fylkesmennene. En oppsummering av fylkesmennenes oppgaver i henhold til disse forskriftene og andre hjemler og rammebetingelser for forsyningsberedskapet, er gitt i "Retningslinjer for fylkesmennene innen Nærings- og handelsdepartementets forsyningsberedskap" som ble gjort gjeldende fra 1. februar 2001.

I retningslinjene peker man blant annet på viktige styringsmekanismer som benyttes i dag og

som departementet antar vil bli benyttet i det framtidige arbeidet med forsyningsberedskap.

Med disse retningslinjene ønsket man å ivareta statlige myndigheters behov for kontroll og enhetlig gjennomføring av beredskapsplanlegging og krisehåndtering ved forsyningskriser uten at myndighetene forstyrret allerede eksisterende logistikksystemer. En slik tilnærming var i tråd med planleggingsforutsetningene for den sivile beredskapen fra 1995. I disse planleggingsforutsetningene ble det lagt opp til at forsyningsproblemer så langt som mulig skulle løses gjennom næringenes ordinære organisering og infrastruktur.

Når næringer som sørger for sentrale varer og tjenester er landsdekkende eller interregionale, må beredskapen også organiseres sentralt. At forsvarets behov har blitt vesentlig redusert samtidig som vi ikke lenger planlegger for avsperring, har i sterk grad redusert behovet for direkte inngripen i forsyningskjeden.

De mest synlige endringene i fylkesmennenes oppgaver innenfor forsyningsberedskapen i de senere årene ligger i at de nå ikke lenger er part ved inngåelse av beredskapskontrakter og utskrivning av detaljerte leveringspålegg for leveranser fra næringslivet til Forsvaret. Tidligere fantes det tusenvis av slike dokumenter som skulle inngås og vedlikeholdes. Dette var svært arbeidskrevende og ga etter hvert lite beredskapsmessig.

Fylkesmennenes rolle innenfor beredskapsarbeidet har de siste årene i langt større grad enn tidligere vært basert på generell kunnskap om logistikksituasjonen for eget fylke og på gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser. Det er lagt opp til at de aller fleste krisesituasjoner skal håndteres på en fleksibel måte ut fra den konkrete situasjonen. Samtidig som retningslinjene innebar en forenkling av fylkesmennenes arbeid innenfor forsyningsberedskap, ga de dem også større ansvar for tilrettelegging og dimensjonering ut fra det enkelte fylkes behov. Det var derfor viktig at fylkesmennene hadde et fleksibelt apparat og tilstrekkelig faglig kompetanse til å løse sine oppgaver i krisesituasjoner.

For å gjøre fylkesmennene bedre rustet til å møte de nye utfordringene innenfor forsyningsberedskap, innførte departementet ordninger som skulle sikre kompetanseheving og analysekapasitet på fylkesmannsembetene. Erfaringene med disse ordningene viste imidlertid at samfunnsutviklingen har ført til at fylkesmennene ikke lenger bør ha en så sentral rolle innen forsyningsberedskap som tidligere.

Utviklingen i næringslivet, endringene i trusselbildet og den generelle samfunnsutviklingen har altså gjort at fylkesmennenes rolle i forhold til forsyningsberedskap verken kan eller bør håndteres gjennom aktiv inngripen i forsyningskjedene. Det er imidlertid viktig at rollen som sentrale myndigheters representant videreføres gjennom at fylkesmennene bidrar til at næringslivet kan utføre sine samfunnsviktige funksjoner også i kriser. Dette er i lovutkastet videreført ved at det legges opp til tilsyn og veiledningsarbeid overfor kommunene. Reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kap. 10A gjelder for denne tilsynsvirkosomheten.

I likhet med forsyningsloven er heller ikke dette lovforslaget til hinder for at ansvar og oppgaver kan delegeres fra sentrale myndigheter til fylkesmennene på ordinær måte. Hvilke oppgaver dette kan gjelde, kan vurderes nærmere ved fastsettelse av forskrifter til loven. I den grad Forsvaret eller andre myndigheter ikke allerede har tilpasset sin beredskapsorganisasjon til den ordinære organiseringen og infrastrukturen i samfunnet eller ikke har utviklet rutiner som sikrer nødvendige forsyninger i kriser både i fredstid og krig, må også dette gjøres når den nye loven er vedtatt. En harmonisering opp mot fylkesmennenes rolle innenfor forsyningsberedskapen vil måtte være en naturlig del av denne tilpasningen.

Kommuner og fylkeskommuner

Forsyningsloven gir hjemmel til å pålegge kommuner og fylkeskommuner tunge og omfattende beredskapsoppgaver uten kompensasjon. For å kunne gjennomføre disse oppgavene hadde kommunene inntil for få år siden store beredskapsorganisasjoner (rasjonerings- og forsyningskontor) som ble kurset og øvd med jevne mellomrom. Oppgavene er i første rekke knyttet til at hver kommune skal kunne være så nær selvforsynt som mulig med livsviktige varer og også kunne ivareta behovene til tilflyttede ved en ev. krigsutflytting. Dessuten skulle alle kommuner kunne foreta den praktiske gjennomføringen av rasjoneringsordningene. Siden begynnelsen av 1990-tallet har disse oppgavene gradvis blitt nedtonet og organisasjonene avvirket i kommunene. Det er i dag ikke lenger forberedte og øvede forsyningsorganisasjoner i kommunene, rasjoneringsordningene for tekstilvarer og skotøy og for matvarer er avvirket og rasjoneringsordningene for oljeprodukter er lagt på is. Hjemlene for å pålegge oppgavene er likevel fortsatt der. De risiko- og sårbar-

hetsanalysene som er gjennomført innenfor forsyningsberedskap både på sentralt nivå og på fylkesnivå innenfor departementets ansvarsområder har ikke avdekket behov for slike tiltak som forsyningsloven hjemler.

Før rasjoneringsbestemmelsene innenfor departementets ansvarsområder ble opphevet ble det gjort grundige vurderinger av risiko- og sårbarhet og av hensiktsmessigheten av forskjellige typer beredskapstiltak. En avgjørende dreining når det gjaldt virkemiddelbruk innenfor forsyningsberedskapen kom som et resultat av at man ved den kalde krigens opphør ikke lenger la avsperring, og derav følgende behov for selvforsyning, til grunn for planleggingen. Fra begynnelsen av 1990-tallet har det derfor vært lagt større vekt på at god forsyningsevne oppnås gjennom robuste systemer knyttet til tilgangen på varer enn på at man må begrense omsetning og forbruk av knappe ressurser.

I Rapport 21/01 Robust forsyningsevne i krig og fred – Vurdering av virkemidler påpekte ECON at forsyningsberedskapen bør vektlegge fleksibilitet og effektivitet og at man bør ha en markedsbasert strategi. I følge rapporten er det i de fleste forsyningskriser viktig at markedstilpasningen bidrar til å begrense forbruket og stimulere tilbudet. Dette må imidlertid i følge rapporten gjøres gjennom andre virkemidler enn rasjonering, beredskapslagring og produksjonstilpasning, siden dette er virkemidler som forutsetter brudd i varetilgangen fra utlandet, kriser av middels til lang varighet og betydelig implementeringstid.

5.3.8 Erfaringer fra andre land

Den norske beredskapsplanleggingen har siden opprettelsen av totalforsvarsordningen i 1949 hatt en særlig omfattende tilnærming knyttet til at alle samfunnets ressurser skulle kunne ses under ett

og brukes til beste for forsvaret av landet. Departementet går nå et skritt videre og ser på behovet for og tilgangen av både varer og tjenester i et bredt spekter av kriser. Dette er en ytterligere videreføring av en tenkning spesielt tilpasset norske forhold og norske beredskapstradisjoner. Det finnes riktignok elementer av liknende tilnærming også i andre land. Canada har for eksempel en organisasjon, som ligner svært på Rådet for matvareberedskap, men den har ikke den samme brede tilnærmingen eller formelle forankringen. I motsetning til det departementet legger opp til, har man for eksempel i Tyskland et lovverk som skiller mellom forsyninger i krig og i fred og mellom matvarer og andre varer. En del av EU-landene har så godt som sett bort fra muligheten for alvorlige forsyningskriser og har redusert planleggingsambisjonene betydelig. Basert på den informasjonen departementet mer eller mindre regelmessig mottar gjennom internasjonale og bilaterale fora virker det ikke hensiktsmessig å ta utgangspunkt i andre lands lovgivning på dette området i dag. Målet må være å fylle det behovet som finnes nasjonalt for å kunne regulere forholdet mellom myndigheter og næringsliv om det skulle oppstå problemer med tilgangen på varer og tjenester.

5.3.9 Generelt

Lovverket er gammelt og blant annet i lys av endringer i trusselbildet har det lenge vært klart at det må gjennomgås og revideres. Dette følger blant annet av St meld nr 39 (2003 – 2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid kapittel 10.7, der det fremgår at departementet vil vurdere og eventuelt modernisere lovverket innen næringsberedskap, herunder forsyningsloven fra 1956.

6 Innretning av ny lov

6.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet pekte departementet på at gjennomgangene av regelverk etter avslutningen av den kalde krigen har avdekket at det er problematisk å bruke et lovverk ment for å håndtere 1950-tallets trusler med 1950-tallets ressurser og i 1950-tallets virkelighetsbilde i en tid med andre risikoer og andre generelle rammebetingelser. Selv om det har vært varierende oppfatninger av i hvilken grad lovverket i sin nåværende form kan tillempes dagens utfordringer gjennom fortolkninger og mindre endringer, mente departementet at det har kommet til et punkt i omleggingene av beredskapssystemene etter den kalde krigen som gjør det nødvendig med endringer av lovgrunnlaget. Denne konklusjonen var særlig basert på at erfaringer med kriser hadde vist at de tiltakene som er hjemlet i forsyningsloven er lite hensiktsmessige sett i forhold til dagens utfordringer innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Analyser foretatt av eksterne utredere tydet på det samme. Det pekte i samme retning at flere av de mest sentrale tiltakene i loven ikke lenger er aktuelle og ikke forhåndsplanlagt for.

En stor del av fullmaktene for gjennomføring av krisehåndtering i krig og liknende situasjoner er tilstrekkelig hjemlet i beredskaps- og krigsloven. Det kan også argumenteres med at i den grad man ikke har hjemler kan nødrett i mange tilfeller benyttes og forsvares i den tyngre delen av kritespekteret. Departementet fant det imidlertid rimelig å videreføre prinsippet om at myndighetene så langt som mulig skaper forutsigbarhet for de næringsdrivende og trygghet hos befolkningen ved å signalisere hvilke typer tiltak man ser på som mest hensiktsmessige og sannsynlige i en krisesituasjon. Etter departementets syn betydde dette også en styrking av tilgangen av varer og tjenester både for det sivile samfunn og Forsvaret. Bare et velfungerende næringsliv med sin kompetanse, sine logistikksystemer og andre ressurser kan møte de forventningene samfunnet har til det også i kriser. Departementet mente derfor at det også i framtiden vil være behov for lovregulering

av disse forholdene, men den må være i overensstemmelse med de utfordringene, den infrastrukturen og de ressursene som er tilgjengelige i dag.

Etter departementets syn ville den beste løsningen være å oppheve forsyningsloven og erstatte den med en ny lov om næringsberedskap som hjemler iverksettelse av forberedelser og tiltak som er realistiske og hensiktsmessige i dag. Denne loven burde være næringsnøytral og eierskapsnøytral slik at den omfattet alle former for kommersiell produksjon eller omsetning av varer og tjenester. Slik ville også næringer som ennå ikke hadde vært gjenstand for risiko- og sårbarhetsanalyser omfattes. En slik lov måtte i så liten grad som mulig være bundet til bestemte næringsstrukturer eller bestemte scenarier. Ideelt sett burde en slik lov omfatte alle hjemler og fullmakter som danner grunnlaget for den robustheten næringslivet trenger for å møte samfunnets krav til sikkerhet.

Loven burde etter departementets syn inneholde bestemmelser som sikrer nødvendig informasjon fra næringslivet både i forbindelse med analysearbeid og krisehåndtering. Næringsdrivende burde pålegges å delta i analyser og utredninger, i rådgivende samarbeidsorganer innenfor samfunnssikkerhet og i krisehåndteringsenheter. Det burde også være adgang til å pålegge deltakelse i øvelser og gjennomføring av særskilte forberedelsestiltak mot kompensasjon. Departementet mente at det også må kunne pålegges gjennomføring av både planlagte og ikke-planlagte tiltak i krisesituasjoner mot kompensasjon.

I høringsnotatet skisserte departementet metodene for samarbeid mellom myndigheter og næringsliv, synliggjorde og avgrenset næringslivets ansvar og la til rette for felles forberedelser. Dermed ville næringslivet etter departementets syn være bedre rustet til å håndtere kriser som faller innenfor lovens virkeområde. Sammen med utkastet til endringer i NAV-loven ble det i utkastet til ny lov lagt opp til å skape så gode rammebetingelser som mulig for næringslivet i slike kriser uten at noen virksomheter ble unødig belastet.

6.2 Høringsinstansenes syn

Norske felleskjøp peker på at siden den nye loven vil gi generell hjemmel til handling uavhengig av krisetype, kan det være behov for ytterligere tydeliggjøring av de avgrensingene som gjelder når loven kan tas i bruk. Norske felleskjøp er dessuten bekymret for om tradisjonell risikoberegning er tilstrekkelig til å fange opp den reelle usikkerheten, som er knyttet for eksempel til forsyning av basisvarer. Norske felleskjøp peker videre på at det kan finnes et behov for lagerhold av varer som det av markedsmessige årsaker kan være liten vilje til forretningsmessig lagerhold av.

Forsvarsdepartementet ber om at det kommer klarere fram i forarbeidene at begrenset angrep fortsatt er dimensjonerende for totalforsvarets beredskapsarbeid, og at det fortsatt må planlegges for scenarioer som innebærer *delvis* avsperring (*delvis* i betydningen full avsperring i en nærmere avgrenset geografisk del av landet, samt i betydningen avsperring knyttet til enkelte vareslag m.v.). Forsvarsdepartementet understreker at man med dette *ikke* skal gå tilbake til planlegging for utstrakt selvforsyning og økt vekt på beredskapslagring. Videre bør det etter Forsvarsdepartementets syn også framkomme av forarbeidene at begrenset angrep ikke nødvendigvis vil være geografisk begrenset. Framtidens trusselbilde må også inkludere angrep (herunder cyberangrep og missilangrep) over store deler av landet med potensielt omfattende ødeleggelser og lamelser av viktig infrastruktur og sentrale samfunnsfunksjoner. Forsvarsdepartementet mener at loven legger et betydelig ansvar til den enkelte borger, kommunen og fylkeskommunen og deretter sentralt nivå. Forsvarsdepartementet reiser dessuten spørsmålet om hvordan et scenario med vesentlige konsekvenser for tilgangen til varer og tjenester til og fra næringslivet i Norge i praksis planlegges håndtert. Høringsutkastet innebærer at det ikke lenger vil være grunnlag for forbruksregulering rettet direkte mot befolkningen (rasjoneringsordninger og lignende). Det beholdes likevel en mulighet for omsetningsregulering rettet mot næringslivet, som indirekte vil regulere forbruket. Forsvarsdepartementet er enig i at det i dagens samfunn vil være mer hensiktsmessig å regulere næringslivet framfor befolkningens forbruk direkte. Forsvarsdepartementet reiser likevel spørsmålet om dette i realiteten vil forenkle reguleringsmekanismene.

Hedmark fylkeskommune understreker at næringslivet ikke må pålegges unødvendige byrder i beredskapsarbeidet.

Også *Norges Bondelag* er opptatt av omfanget av byrdene på næringsdrivende og mener det er uklart når loven kan komme til anvendelse. Bondelaget mener at det er viktig med meget tungtveiende grunner for å utferdige forskrifter med basis i denne loven. Bondelaget mener også det er viktig at loven ikke kommer til anvendelse hvis formålet kan oppnås på andre måter. Til dette legger loven etter Bondelagets oppfatning for stor belastning på den enkelte næringsdrivende.

Norges Colonialgrossisters Forbund uttaler på vegne av *COOP Norge*, *Rema 1000*, *ICA Norge* og *Norgesgruppen* at dagligvarehandelen mener som departementet at eksisterende samarbeidsavtale mellom næringen og departementet fungerer bra. Den er basert på en struktur i bransjen hvor næringen som forsyner forbrukerne med dagligvarer er landsdekkende og med overordnet sentral styring. Følgelig må beredskapen organiseres sentralt og baseres så langt som mulig på opprettholdelse av næringens ordinære organisering, drift og infrastruktur.

HSH stiller seg positiv til at det utferdiges ny lovgivning om landets beredskap hvor næringslivets rolle synliggjøres og vektlegges, og at det legges opp til en utstrakt samarbeidslinje mellom næringslivet og myndighetene. HSH påpeker videre viktigheten av at planer om beredskapstiltak m.v. må utarbeides i samråd med bransjene/næringslivsorganisasjonene.

Justisdepartementet er enig i at det framlagte forslaget til lov gir en større fleksibilitet og at det er viktig at loven som en beredskapslov tar høyde for alle typer situasjoner. Justisdepartementet mener imidlertid at det bør synliggjøres hvilke departement som vil få ansvar og forskriftshjemmel etter loven. Forslaget til lovtittel synes etter Justisdepartementets oppfatning ikke å være helt dekkende. Forslaget gir inntrykk av at loven omhandler tiltak iverksatt av myndighetene for å styrke næringslivets beredskap, mens loven strengt tatt hjemler forskrifter om og pålegg om tiltak som skal iverksettes av næringslivet for å sikre samfunnets forsyninger/samlede beredskap. Sann sett er muligens gjeldende lovs tittel bedre i følge Justisdepartementet.

Helse- og omsorgsdepartementet mener det er svært viktig for helse- og sosialtjenestene at det stilles krav til beredskapssikring hos leverandører av de varer og tjenester som helse- og sosialtjenestene er avhengig av. Det bør derfor også kunne stilles beredskapskrav til næringslivet.

Sjøfartsdirektoratet peker på at forslaget i liten grad beskriver hvordan konkrete beredskapsoppgaver skal gjennomføres. Direktoratet er usikker

på om lovforslaget er tilstrekkelig og om det går langt nok til å kunne være et tjenelig redskap for en tilstrekkelig rask og effektiv inngripen i enhver tenkelig situasjon.

6.3 Departementets vurdering

Med et bredt og uforutsigbart spekter av kriser å planlegge for og håndtere, er det etter departementets syn mer hensiktsmessig å ha fleksible beredskapssystemer og samarbeidsrutiner enn detaljert og statisk planlegging. Dersom analysearbeid viser at det er nødvendig med mer detaljerte planer for bestemte uønskede situasjoner eller enkeltsektorer er dette mulig og ønskelig. Loven gir da nødvendige hjemler for å sikre at også kommersielle aktører bidrar til slik planlegging. At lovhjemler brukes når frivillige samarbeidsordninger av en eller annen grunn ikke kan komme i stand eller ikke er omfattende nok, er etter departementets syn atskillig mer akseptabelt enn om man skulle legge opp til muligheten for full statlig kontroll med og ansvar for samfunnets ressurser slik forsyningsloven legger opp til.

Lovutkastet tar utgangspunkt i at departementet har et ansvar for å bidra til gode rammevilkår for næringslivet også ved forsyningskriser. Fremming av en ny lov er en oppfølging av dette ansvaret. Lovutkastet dekker de hjemmelsbehovene departementet har for å kunne planlegge for og krisehåndtere slik at næringslivet kan møte samfunnets behov for varer og tjenester i et bredt spekter av kriser med forsyningsmessige konsekvenser. Alle departementer har imidlertid ansvar for oppfølgingen innen sine respektive sektorer i næringslivet. Det er derfor lagt opp til at loven kan bli et nyttig verktøy for andre departementer ved at de kan velge å benytte disse hjemlene som et supplement til egen sektorlovgivning. Verken når det gjelder planlegging eller operative situasjoner finnes det permanente koordinerings- eller samordningsorganer for forsynings- og logistikkberedskap. Departementet må, som de andre fagdepartementene, derfor vurdere om det er behov for koordinering og samordning når det arbeides med tiltak som har konsekvenser for andre sektorer. Dersom det er behov for mer omfattende koordinering må dette avklares gjennom bruk av de generelle samordningsmekanismene som finnes for samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Muligheten for ytterligere kvalifisering av bruken av lovhjemlene har vært vurdert fortløpende under lovarbeidet. Dette er en problemstilling

som er kjent også fra behandlingen av forslaget til den nåværende forsyningsloven. Det er i stor grad snakk om forutsigbarhet veid mot fleksibilitet. For stor vektlegging av forutsigbarhet på tiltakssiden når det gjelder planlegging for det uforutsigbare, kan etter departementets syn lett føre til for tunge byrder for næringslivet. Det er dessuten fare for at man ikke oppnår det man ønsker av krisehåndteringen. Departementet legger til grunn at lovutkastet begrenser bruken av tvang sterkt ved å legge vekt på at lovens forskrifts- og påleggshjemler skal brukes kun når man ikke kan oppnå det samme i tide på annen måte.

Tradisjonell risikoberegning og generelle metoder for risiko- og sårbarhetsanalyser er ikke tilstrekkelige verktøy for å ivareta analysebehovene som finnes innenfor forsyning av varer og tjenester. Departementet har i tidligere analyser benyttet andre måter å analysere verdikjeder som for eksempel critical path-analyser. Arbeid som utføres blant annet i Sverige når det gjelder samfunnskonsekvensanalyser kan også vise seg å gi erfaringer av nytte innenfor de sektorene departementet har ansvar for. Etter departementets syn er det sannynlig at en slik tilnærming vil være fruktbar når det gjelder analyser av omfattende samfunnsfunksjoner. Departementet velger derfor ikke å bruke begrepet risiko- og sårbarhetsanalyse i lovforslaget, men å legge til grunn et mer generelt analysebegrep.

Det legges opp til at den nye loven vil gi hjemmel for å fastsette nødvendige forskrifter og pålegg om tiltak ved forsyningsproblemer knyttet til de krisescenarioene det i dag dimensjoneres for både på militær og sivil side, men den er ikke i selv knyttet til konkrete scenarioer. Den vil også gi nødvendige hjemler for beredskapsplanlegging og krisehåndtering ved krisescenarioer som vi ikke ser for oss nå. En slik generisk tilnærming mener departementet innbærer en stor forbedring sammenliknet med forsyningsloven. Begrensingene i forsyningsloven gjør at forsyningstiltakene er i sterk ubalanse med både militær og sivil beredskapsplanlegging ellers. Ved i større grad å kunne tilpasse forsyningsberedskapsplanleggingen til endrede forutsetninger brukes ressursene mer hensiktsmessig. Mens forsyningsloven i liten grad gir muligheter for å sette i verk tiltak for enkeltprodukter eller deler av landet vil departementet nå sammen med næringslivet kunne finne tilpassede løsninger ved for eksempel logistikkbrist i deler av landet eller bortfall av enkeltprodukter i markedet.

I tråd med ansvars- og likhetsprinsippet plasserer ikke lovutkastet ansvar eller oppgaver andre

steder enn der de normalt ligger. Næringslivet leverer varer og tjenester der de normalt leveres. Dersom deler av næringslivet skulle få utvidede oppgaver i krisesituasjoner vil det gjøre aktørene dårligere rustet til å håndtere sine ordinære oppgaver. Dersom en vare vanligvis selges fra butikk vil det for eksempel innebære en urimelig byrde om den i en allerede vanskelig situasjon skulle leveres til hver enkelt husstand.

I lovforslaget åpnes det for omsetningsbegrensende tiltak. Det er departementets vurdering at tradisjonelle rasjoneringsordninger basert på rasjoneringslegitimasjoner utdelt av kommunen og omfattende offentlige kontrollregimer neppe er gjennomførbare i dagens virkelighet med for eksempel elektroniske butikk- og lagersystemer. Dette har vært en vesentlig årsak til at rasjoneringsbestemmelsene innenfor departementets sektorer er blitt opphevet. Et ev. reguleringssys-

tem i framtiden vil måtte basere seg på næringsenes ordinære organisering og infrastruktur.

Det er med bakgrunn i ansvars- og likhetsprinsippet at høringsforslagets lovtittel har vært "lov om næringsrettede beredskapstiltak". Et hovedformål har hele tiden vært å skape hjemler for tiltak som kan bidra til at næringslivet best mulig kan møte samfunnets forventninger om varer og tjenester også i kriser. Departementet har merket seg Justisdepartementets innvendinger mot lovtittelen, men siden det legges opp til at loven skal være basert på den ordinære næringsstrukturen og organiseringen i samfunnet ønsker departementet ikke å videreføre betegnelsen forsyningslov. Denne tittelen passet bedre på en lov som la opp til en fullstendig omlegging av økonomien med det ene formål å sikre forsyninger av varer. Departementet fremmer derfor lovforslaget under betegnelsen lov om næringsberedskap.

7 Lovstruktur

7.1 Avgrensninger – Ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippene

7.1.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet beskrev departementet lovstrukturen langs disse hovedlinjene:

Lovforslaget regulerer forhold mellom næringsliv og myndigheter og bygger på etablerte pilarer innenfor norsk beredskapstenking: Ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippene. Disse prinsippene ligger til grunn for alt nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid.

Prinsippene kan i kortform beskrives slik:

Ansvarsprinsippet innebærer blant annet at det organ som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.

Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser.

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå.

Ansvarsprinsippet innebærer således at vedkommende departement som har et sektoransvar i en normalsituasjon, også har sektoransvaret i en krisesituasjon. Lovutkastet ga hjemmel for de ulike departementene til å gi forskrifter på sine ansvarsområder. Eksempelvis kan Arbeidsdepartementet gi forskrift om regulering av bemanningsselskapers plikter i krisesituasjoner med hjemmel i loven mens Samferdselsdepartementet med hjemmel i loven kan regulere forholdet til ulike næringsutøvere som yter transporttjenester.

Regler som retter seg mot enkeltindivider falt utenfor lovutkastet. Regler om regulering av arbeidskraft utover regulering av bemanningsselskaper, herunder regler om utskrivning av arbeidskraft, omdisponering av arbeidskraft og plikt til å stå i arbeid hører derfor naturlig under NAV-loven. Arbeidsdepartementet utarbeidet derfor et endringsforslag til NAV-loven §§ 10 og 11 med tilhørende forskriftshjemmel.

Departementet mente at bestemmelsene i forsyningsloven om det sivile ledelsesapparatet ikke hørte naturlig hjemme i verken NAV-loven eller

lov om næringsberedskap, både fordi bestemmelsene kun er aktuelle i krigslignende situasjoner og fordi reglene er sektorovergripende. Dersom det er behov for å videreføre disse reglene må det derfor være gjennom annet lovverk.

Lovforslaget ga forskriftshjemmel til å regulere forholdet til alle deler av næringslivet. Det ga også forskriftshjemmel til å regulere adgangen til å fatte vedtak om særskilte beredskapstiltak som er nødvendige i den konkrete krisesituasjon. Disse vedtakene ville oftest være pålegg rettet mot næringsdrivende, og være aktuelt i de tilfeller det ikke foreligger samarbeidsavtaler eller det av ulike årsaker ikke er tid til eller mulig å inngå slike avtaler. I tillegg ga lovforslaget hjemmel til å fatte særskilt vedtak direkte med hjemmel i loven. Dette var tenkt til bruk i de tilfeller det er behov for å fatte vedtak i forbindelse med en krise, uten at det er gitt nærmere regler i forskrift. Vedtak fattet direkte med hjemmel i lov vil være unntaksvis, og mer som en sikkerhetsventil i spesielle situasjoner hvor det ikke foreligger forskriftsregulering.

Myndighet til å fatte særskilt vedtak kunne etter lovutkastet delegeres til underordnet organ og fylkesmennene. For delegasjon til kommuner og fylkeskommuner, samt private sammenslutninger (bransjeorganisasjoner og lignende) ble det tatt inn egen hjemmel i lovutkastet. Denne hjemmelen er i tråd med gjeldende rett og er nødvendig for en smidig og effektiv krisehåndtering.

Lovutkastet fulgte av den lovstrukturen som er skissert blant annet i forbindelse med oppfølgingen av infrastrukturutvalgets innstilling der det ble lagt opp til at det bare var nødvendig med sektorovergripende lovverk på kommunalt nivå. Lovutkastet var derfor sektoravgrensende i den forstand at det rettet seg mot næringslivet og skulle bidra til at næringslivet kunne utføre sine samfunnsoppgaver også i kriser med forsyningsmessige konsekvenser.

Lovutkastet dekket alle typer kriser i fredstid og i krigstid. Dette innebar en utvidelse av dagens virkeområde. Reglene skulle med andre ord virke i alt fra mindre kriser til katastrofe- og krigslignende tilstander. Lovutkastet fastslo at ulike tiltak

skulle være basert på at næringslivets virksomhet i normalsituasjoner skal brukes på samme måte i krisesituasjoner. Varer og tjenester som enkelte næringer normalt leverer vil imidlertid kunne bli prioritert anvendt til fordel for overordnede samfunnsinteresser i krisesituasjoner. Videreføring av bedriftenes normalaktivitet kombinert med økt grad av samarbeid og samarbeidsavtaler ville bidra til å sikre en større grad av forutberegnelighet for bedriftene.

7.1.2 Høringsinstansenes syn

Forsvarsdepartementet støtter og understreker høringsnotatets forslag om en snarlig gjennomgang av hvordan Forsvaret og andre skal sikres tilgang til varer og tjenester i sikkerhetspolitiske kriser etter at den nye loven er vedtatt. Også fylkesmennes potensielle rolle i den forbindelse bør vurderes. Forsvarsdepartementet ber om å bli trukket inn i oppfølgingsarbeidet på et tidlig stadium og peker på at oppfølgingen kan avdekke behov for forskrifter hjemlet i beredskaps- og krigsloven § 3. I oppfølgingsarbeidet etter vedtaket av ny lov vil det etter Forsvarsdepartementets syn være viktig å konkretisere ansvarsforholdene, samt harmonisere ansvarsforholdene med de ansvarsforhold som i dag kan leses ut av Nasjonalt Beredskapssystem (NBS)

Toll- og avgiftsdirektoratet peker i sin høringsuttalelse på at iverksettelse av tiltak etter ny lov vil kunne få konsekvenser for tollvesenets arbeid, men at etaten er parat til å bidra. Etaten kan imidlertid komme til å behøve prioritet når det gjelder tilgang til enkelte tjenester for å kunne ivareta sine oppgaver også i kriser. Direktoratet ønsker derfor å involveres i aktuelle forskriftsarbeider.

Også *Nortura* ønsker å involveres i det videre arbeidet og nevner muligheten for et nasjonalt samarbeidsorgan for beredskapsarbeid etter den nye loven. Nortura mener at det ville skapt større forutsigbarhet hvis utløsningsmekanismene for tiltak eller forberedelse til tiltak var nøyere beskrevet. Mangelen på forutsigbarhet må etter Norturas oppfatning oppveies av et tett og løpende samarbeid i et nasjonalt beredskapsorgan. Nortura understreker i sin uttalelse at det er avgjørende at beredskapsledelsen har tilstrekkelig fagkompetanse på de delene av næringslivet som er berørt av en krise. Siden det normalt er næringslivet som har slik kompetanse bør representanter for berørte foretak hentes inn som rådgivere til beredskapsledelsen. Nortura peker på at

det i situasjoner der flere departementer med underliggende etater er involvert, er viktig at forskriftene er tydelige med hensyn til hvem som er faglig ansvarlig for risikohåndteringen og at samarbeidet mellom ulike aktører ikke må hemmes av kompetansestrid.

Norges Colonialgrossisters Forbund uttaler på vegne av flere viktige aktører innen dagligvaredistribusjon, at loven må sikre nødvendig informasjonsutveksling mellom myndigheter og næringsliv gjennom aktiv deltakelse fra begge parter under samarbeidsavtalen. Videre er det sentralt at myndighetene skaper forutsigbarhet for de næringsdrivende og trygghet i befolkningen ved å signalisere hvilken type tiltak man ser på som mest sannsynlig og hensiktsmessig i en krisesituasjon.

Fylkesmannen i Vestfold skriver i sin høringsuttalelse at lovutkastet legger til rette for avklaring av en rekke spørsmål innenfor området forsyning, rasjonering og næringslivets rolle i totalberedskapen i Norge. Eksisterende lovverk som regulerer området er ikke tilpasset dagens behov, og bærer preg av den kalde krigen. Fylkesmannen ser nødvendigheten av forenklinger som gir nødvendige forskriftshjemler til sektordepartementer med ansvar innenfor den totale beredskapen. Fylkesmannen forventer at arbeidet med forskriftene starter opp umiddelbart når loven er vedtatt. Høringsforslaget inneholder etter fylkesmannens syn lite detaljer, men gir likevel de nødvendige hjemler til at denne delen av totalberedskapen kan ivaretas på en god måte. Det legger også føringer og plikter på næringslivet når det gjelder deres bidrag i den sivile beredskapsplanleggingen. Utfordringen blir etter fylkesmannens oppfatning å se til at ansvaret og rollen blir forstått og akseptert. Det har gått noe tid siden det sist ble oppdatert lovverk som regulerer næringslivets ansvar og bidrag i beredskapssammenheng. Fylkesmannen mener videre at forståelsen for, og nødvendigheten av å bidra til beredskapen, nok av den grunn kan være noe varierende i næringslivet. I den grad det er slik at næringene/bransjeorganisasjonene har deltatt i forarbeidet med loven, så har man ikke lykket med å få dette godt nok fram. Fylkesmannen anbefaler derfor at dette med næringslivets plikt til å delta i beredskapsforberedende arbeid blir mer inngående beskrevet.

Justisdepartementet mener at det bør foretas en vurdering av hvorvidt eksisterende forskrifter vil miste sitt hjemmelsgrunnlag ved ikraftsetting av den nye loven.

7.2 Departementets vurdering

Store deler av logistikkberedskapen har helt siden 1950-tallet vært basert på forsyningsloven. Når denne loven erstattes med en ny lov vil en rekke forskrifter, instruksjer, direktiver, beredskapsplaner, -ordninger og -tiltak måtte gjennomgå og evalueres av de enkelte departementene. På enkelte områder venter man nå på en ny lov nettopp for å kunne gjøre de nødvendige praktiske og formelle justeringene for å tilpasse seg dagens situasjon og utfordringer. Eventuelle nye forskrifter hjemlet i den nye loven eller i annet lovverk kan være aktuelt, men dette er det opp til sektordepartementene å vurdere på sine respektive områder. Samarbeidsorganer som opprettes med hjemmel i den nye loven vil derfor i utgangspunktet også være sektorielle.

Departementets beredskapsopplegg er i dag basert på et tett og nært samarbeid med berørte bransjer. Det er etablert faste formaliserte samarbeidsorganer innenfor flere sektorer. Departementet har gode erfaringer både med denne typen samarbeidsfora og med mer uformell dialog med næringslivet om samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål. Dagens samarbeidsfora er imidlertid etablert innenfor rammene av gjeldende lovverk med de begrensningene det setter når det gjelder typer av kriser og også typer av varer og tjenester. Med den nye loven vil vi få et verktøy som hjemler slike samarbeidsordninger for et mye bredere spekter av tjenester og med tanke på alle typer kriser. Det er departementets hensikt å etablere slike ordninger i kriser, og for enkelte samfunnskritiske funksjoner også i planleggings- og forberedelsesfasen. Disse organene skal skreddersy de behovene man ser innenfor de enkelte næringene og næringsstrukturen til enhver tid. Metodikken og rammene for dette samarbeidet er beskrevet i utkastet til lovtekst.

Når en ny lov utformes, som skal dekke et videre krisespekter og ha en fleksibel tilnærming, er det mindre naturlig enn tidligere å utpeke noe overordnet samordningsdepartement for forsyninger generelt.

Som ved utarbeidelsen av sivilbeskyttelsesloven er det lagt til grunn for dette lovutkastet at sektoransvaret skal understrekes ved at hjemmelsbehovet ivaretas gjennom sektorlovgivning heller enn gjennom generell beredskapslovgivning. Ansvarsforholdene innenfor næringspolitikken gjør det imidlertid ikke lett å finne en utforming av lovens virkeområde som helt klart avgrenser den til departementets ansvarsområde. Departementenes sektoransvar er dessuten forholdsvis ofte gjenstand for endringer og det finnes allerede mekanismer for identifisering av lederdepartement i kriser.

I arbeidet med lovutkastet er det lagt vekt på at en ny lov skal dekke departementets behov for lovhjemler til å gjennomføre aktuelle beredskaps tiltak og bygge opp samarbeidsrutiner og krisehåndteringsmekanismer for et bredt spekter av kriser sammen med næringslivet uavhengig av departementsstrukturen til enhver tid. Dette er ikke mulig uten at loven utformes slik at det kan være like aktuelt for andre departementer å gi forskrifter etter den. Departementet gis likevel ikke noe samordningsansvar utover det å forvalte loven. Dette er i tråd med gjeldende rett og gjeldende praksis. Det eksisterer ikke noen mekanismer etter forsyningsloven som gjør at departementet koordinerer utover det som er avtalt eller fører tilsyn med andre departementers forsyningsberedskapsarbeid. At departementet nå har påtatt seg å initiere og gjennomføre et arbeid for å erstatte forsyningsloven med nye bestemmelser er en del av den forvaltningsoppgaven som følger ansvaret for loven, men endrer ikke på sektoransvaret til andre departementer.

Det avtalte samarbeidet som foregår innenfor matvareforsyningsberedskapen mellom Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Landbruks- og matdepartementet koordineres av Nærings- og handelsdepartementet. Dette fungerer godt og det legges opp til at dette kan videreføres på samme omforente ulovfestede basis som tidligere.

8 Lovens formål, virkeområde og begreper

8.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo Nærings- og handelsdepartementet at den nye loven skulle gis betegnelsen “lov om næringsrettede beredskapstiltak”. Denne betegnelsen framhevet den endrede tilnærmingen til beredskap knyttet til tilgangen på varer og tjenester ved at det først og fremst var forholdet mellom næringslivet og myndighetene som ble regulert.

I høringsnotatet ble *varer og tjenester likestilt*. (Forsyningsloven av 1956 har fokus på varer). Videre omfattet lovutkastet *alle typer kriser* både i fred og krig, begrenset til de kriser som har konsekvenser for tilgangen til varer og tjenester (forsyningsloven av 1956 omfatter kun kriser av krigslignende omfang og alvorlighet). Høringsnotatet omfattet dessuten *forberedelse* til alle typer kriser (forsyningsloven av 1956 har kun regler om forberedelser av forsvarsberedskapen, krig, krigsfare og liknende forhold). Etter høringsnotatet ble derfor lovens virkeområde utvidet i forhold forsyningsloven av 1956 på alle disse tre områdene.

Lovutkastet gjaldt kriser i fredstid og krigstid, og ville kunne spenne over et bredt spekter av krisesituasjoner. Utkastet legger opp til at når det på grunn av tilbudsvikt, etterspørselssjokk eller logistikkbrist er nødvendig med særskilte tiltak for å sørge for at sivilbefolkningens og det militære forsvarrets behov for varer og tjenester dekkes eller hensynet til internasjonale forpliktelser krever det, kan særskilte beredskapstiltak knyttet til leveranse av varer og tjenester iverksettes. Det ble vurdert å la vilkåret for å ta i bruk loven være behovet for beskyttelse av liv og helse, hindre tap av omfattende samfunnsverdier og alvorlig svikt i samfunnsviktige funksjoner. Når dette ikke ble gjort var det fordi dette ville kunne begrense mulighetene for å forberede krisehåndteringen av en rekke kriser, som etter departementets syn helt klart vil kunne kreve inngrep fra myndighetenes side uten at disse vilkårene er oppfylt. Men det er også fordi departementet ikke ønsker noen automatisk iverksettelse av tiltak, som ikke er strengt nødvendige. Departementet mente at denne fleksibiliteten er ivaretatt gjennom at det

ble gitt mulighet for inngripen, men i og med at det ikke ble pålagt slik inngripen måtte det vurderes i hvert enkelt tilfelle. Slik ville man kunne få en særskilt vurdering av hver enkelt hendelse, sektor eller virksomhet og en fleksibel tilnærming. Hendelser de siste årene som f.eks. tsunami-katastrofen i Thailand, men også fjorårets pandemisituasjon, hadde vist at det er svært vanskelig å forutsi hva som oppfattes som en krise. Departementet kan ikke se at det å binde seg til begreper som uansett er relative og åpner for tolking slik som “omfattende samfunnsverdier” eller “alvorlig svikt” frir oss fra behovet for vurderinger og beslutninger eller gir bedre forutsigbarhet for den enkelte næringsdrivende.

Lovutkastet tok utgangspunkt i at det skal være et samarbeid mellom myndigheter og næringsliv i og før en krise, og næringslivets plikter består i større grad av å spille på lag med hverandre og myndighetene i kriser enn i passivt å avgi varer og andre ressurser. Lovutkastets innretning var slik at kommersielle virksomheter kunne forberedes og rustes opp slik at de er i stand til drive sin næringsvirksomhet også i kriser.

I lovutkastet gikk man fra at myndighetene utferdiger pålegg til næringslivet og bygde i stedet på samarbeid. Gjennom samarbeid kan man etter departementets oppfatning finne hensiktsmessige løsninger, som er best mulig tilpasset både næringslivet, myndighetenes og samfunnets behov. Tilsvarende gikk man bort fra at myndighetene kan overta produksjonsmidlene og selv stå for produksjonen av varer og tjenester, til at tilgangen på varer og tjenester også i kriser sikres av dem som har best kjennskap til produksjon og markeder.

Videre ble det i lovutkastet lagt inn regler for å sikre riktig bruk av hjemlene overfor næringslivet og hindre myndighetsmisbruk gjennom regler om prosessuelle og materielle begrensninger, for eksempel regler om beslutningsnivå og begrensning av beslutningsmyndighet.

Lovutkastet var ikke scenariobasert, i den forstand at scenarier for eksempel knyttet til atomkrig, terrorhandlinger og lignende ble nevnt spesifikt. Lovutkastet knyttet seg til konsekvensene i

logistikken av en krisesituasjon og en målsetting er at den skulle favne alle slike kriser uavhengig av bakenforliggende årsaker. Departementet hadde vurdert å knytte virkeområdet for loven til begreper som "kritisk infrastruktur og samfunns-kritiske funksjoner" eller lignende. En slik begrensning av virkeområdet syntes imidlertid ikke hensiktsmessig, siden disse begrepene ikke er klart og entydig definert, og siden også andre hensyn kan bli mer framtrædende i framtiden. Slik lovutkastet var utformet var det likevel ingenting til hinder for at for eksempel hensynet til samfunnskritiske funksjoner kunne benyttes som kriterium når det gis nærmere bestemmelser eller konkrete pålegg.

I lovutkastet var det listet typer av virkemidler som myndighetene kunne gi bestemmelser om gjennom forskrift. De tyngste og mest inngripende av disse tiltakene ville ikke benyttes i andre situasjoner enn når samarbeidsordninger eller mindre omfattende inngripen ikke var mulig eller ikke hadde ført til ønsket resultat. Næringslivets plikter i forhold til gjennomføringen av beredskapstiltak etter denne loven var også listet og til sammen skisserte disse opplistingene et oversiktsbilde av hvilke typer tiltak myndighetene kan ha behov for å få gjennomført ved kriser. Etter departementets syn skulle dette skape en forutsigbarhet som er nyttig og viktig både for næringslivet og for offentlige myndigheter.

Lovens forskriftshjemler var i høringsnotatet forutsatt brukt av det enkelte fagdepartement på sine ansvarsområder, slik at Samferdselsdepartementet ville kunne gi forskrifter knyttet til transport, Olje- og energidepartementet ville kunne gi forskrifter knyttet til oljeforsyning osv. De ulike departementene ville i ulik grad bruke lovens forskriftshjemler. Dette henger i stor grad sammen med den variasjon av hjemler det enkelte departement allerede har på sine ansvarsområder. For eksempel har Helse- og omsorgsdepartementet en lov om helsemessig og sosial beredskap, som medfører at Helse- og omsorgsdepartementet i mindre grad enn andre departementer kan ha behov for å nyttegjøre seg av forskriftshjemlene i lov om næringsberedskap.

Det ble ikke lagt opp til begrensninger i forhold til hvilke typer næringsvirksomhet som omfattes av loven, slik at også den som driver næringsvirksomhet i tillegg til annen yrkesutøvelse i ordinære ansettelsesforhold omfattes. I høringsnotatet ble det derfor vurdert å legge merverdiloven til grunn for definisjonen av næringsdrivende. Dette innebar at for eksempel jord-

bruksvirksomhet i mindre skala også ville omfattes.

Departementet hadde imidlertid ikke funnet det hensiktsmessig at loven skulle gjelde direkte mot enkeltindivider utenom i rollen som næringsdrivende. Dette innebar at det med hjemmel i den nye loven ikke kunne iverksettes forbruksregulerende tiltak direkte rettet mot forbruker. Ut fra blant annet utviklingen innenfor detaljhandel og betalingssystemer fant ikke departementet det hensiktsmessig at forbruksregulerende tiltak skulle regulere enkeltindividene (forbrukerne). Departementet mente det ville være mulig å regulere forbruket ved å regulere næringslivets adgang til å omsette varer. Dette ville være langt enklere og sannsynligvis samfunnsøkonomisk gunstigere. I framtiden kan dette vurderes knyttet til kontrollmekanismer som at de næringsdrivende bare kan selge mot at forbruker identifiserer seg elektronisk ved kjøp av en viss mengde varer.

Det ble heller ikke vurdert som nødvendig å videreføre hjemler f.eks. for registrering av arbeidsppliktige, øvelsesplikt for personer knyttet til ledelsesapparatet eller for rekvisisjoner overfor enkeltindivider. Ved at man benytter de ressursene som bemanningsforetak og andre bedrifter utgjør ville man etter departementets syn ha den nødvendige informasjonen om den enkelte tilgjengelig. Bare i forbindelse med fritakssøknader og sikkerhetsklareringer er det fortsatt nødvendig å innhente personopplysninger, men dette er hjemlet i andre bestemmelser. Øvelsesplikten ble forutsatt knyttet til virksomhetenes plikter og den enkeltes ansettelsesforhold. Behov for adgang til å disponere enkeltpersoners eiendom til fordel for næringsdrivende ble vurdert, men oftest vil andre muligheter være til stede. Å fjerne denne hjemmelen var derfor ikke særlig problematisk. Det er rekvisisjonsadgang både for stat og kommune hjemlet i beredskaps- og krigsloven.

Virkeområdet for lovutkastet ble definert som kriser og forberedelser til kriser. Departementet la til grunn at det enkelte departement ville gå igjennom eget forskriftsverk, og at videreføring av forskriftsverket i den grad det ble ansett nødvendig, ville skje på normal måte med hjemmel i lov om næringsberedskap. I tillegg ville hjemlene (dersom det er nødvendig) kunne brukes i en krisesituasjon, slik at det kan gis forskriftsbestemmelser i forbindelse med en krise. Kongen kan etter lovutkastet gi bestemmelser om vilkår for vedtak om særskilte tiltak som kan fattes i forbindelse med en krise med hjemmel i forskriftene. Etter lovutkastet kan Kongen også (i unntakstilfel-

ler) fatte vedtak direkte med hjemmel i loven uten at det foreligger en forskrift som regulerer forholdet nærmere.

8.2 Høringsinstansens syn

Maskinentreprenørenes forbund (MEF) foreslår at det presiseres nærmere hvilke næringsdrivende det er mest aktuelt å bruke bestemmelsene i den nye loven overfor. En utdyping av omfanget er etter forbundets mening hensiktsmessig også sett i forhold til bestemmelsene om administrative sanksjoner og straff. MEF påpeker at bestemmelsen om næringslivets plikter slik den er formulert i høringsutkastet først kan bli effektiv ved at det utarbeides spesifikke forskrifter om hvem og hva som kan pålegges av plikter. Når ordinære konkurranseregler blir satt til side er MEF opptatt av hvilke kriterier eller hensyn som legges til grunn ved utvelgelse av næringsdrivende til et framtidig forpliktende beredskapsmessig samarbeid.

Også *Nortura* mener det er viktig at de som omfattes av loven identifiseres entydig og enkelt. Etter *Norturas* vurdering er det fortsatt en klar og viktig myndighetsoppgave å sørge for at det er tilstrekkelig beredskap for alle samfunnsområder til å møte og avbøte forsyningsproblemer av en viss alvorlighetsgrad. *Nortura* mener også at det er en myndighetsoppgave å vurdere hvor tålegrensen for sårbarhet i forsynings sikkerheten skal gå og antar at lovutkastet gir myndighetene adgang til å begrense tiltakspliktige foretaks organisering av lager- og omfordelingsfunksjonene, slik at sårbarheten holdes på et akseptabelt nivå. *Nortura* mener dessuten at det bør signaliseres hvilke typer tiltak man ser som mest hensiktsmessige i en krisesituasjon.

Finansnæringsens Fellesorganisasjon (FNO) peker på at loven avgrenses til å gjelde foretak som driver avgiftspliktig næringsvirksomhet og at det derfor kan se ut som om loven nå også vil omfatte finansbedrifter og finansielle tjenester. FNO vil be departementet vurdere om dette er tilstrekkelig og ønskelig, blant annet sett i lys av den omfattende regulering som næringen allerede er underlagt fra myndighetenes side.

Nortura uttrykker i sin høringsuttalelse usikkerhet knyttet til lovutkastets bruk av begrepet næringsdrivende og til koblingen til merverdiavgiftspliktig næringsvirksomhet. *Nortura* peker på at en del relevante virksomheter, varer og tjenester da faller utenfor lovens virkeområde og mener det kan være tilstrekkelig å omtale de aktuelle virksomhetene som tiltakspliktige foretak og iden-

tifisere dem nærmere i forskrift. *Nortura* er dessuten også opptatt av at bestemmelsene i denne loven samordnes med de pliktene og rettighetene konkurranseloven fastsetter, og at det gis klare regler for eventuelle unntak fra konkurranseloven. *Nortura* forutsetter at forretningsopplysninger til beredskapsformål behandles på en sikker og nøytral måte. *Nortura* peker samtidig på at det kan oppstå situasjoner der beredskapstiltak kan komme i konflikt med konkurranselovgivningen for eksempel når det gjelder krav til likebehandling, forbud mot produksjonssamarbeid eller informasjonsutveksling mellom konkurrenter.

Nortura peker også på at det vil være avgjørende for at markedsregulatorene innenfor landbrukssektoren skal lykkes med sine oppgaver i kriser at de får utvidet styringsrett over råvaretilførslene.

Også *Norges Bondelag* mener det er viktig at det avklares i forskrift om matprodusenter har leveringsplikt til markedsregulator om en krise oppstår, slik at man unngår direktesalg og svartebørshandel som hindrer en normal distribusjon av matvarer. Bondelaget poengterer også at uten en stabil norsk matproduksjon som kan produsere mat til egen befolkning i en normalsituasjon, vil det være meget vanskelig å sikre matforsyningen i en krisesituasjon.

Justisdepartementet har pekt på flere begrepsmessige uklarheter og lovtekniske momenter i sin høringsuttalelse.

Forsvarsdepartementet peker i sin høringsuttalelse på at begrepet tilgang kan oppfattes slik at det etter denne loven ikke kan gis bestemmelser om for eksempel spredning, som Forsvarsdepartementet mener det bør være hjemmel for. Forsvarsdepartementet mener også at "i tide" er et potensielt vanskelig begrep.

Norges Colonialgrossisters Forbund på vegne av *Coop Norge*, *Rema 1000*, *ICA Norge* og *Norgesgruppen* forstår og støtter at lovutkastets utgangspunkt er et samarbeid mellom myndigheter og næringsliv i og før en krise (jf. den eksisterende samarbeidsavtalen med dagligvarebransjen) fremfor pålegg. Det gis mulighet for inngrep gjennom pålegg, men kun etter vurdering i hvert tilfelle og hvis samarbeidsordninger ikke har ført til ønsket resultat. De forutsetter at dette i så fall først drøftes i eventuelle samarbeidsorganer mellom myndigheter og næring. Pålegg bør etter disse aktørenes syn uansett begrenses til de tilfeller hvor påleggets innhold ikke kan oppnås på annen måte. De foreslår derfor at dette understrekes enda tydeligere gjennom at det i § 1 Lovens formål legges til en formulering som andre del i retning av:

”Dette skal i hovedsak skje gjennom samarbeidsavtaler mellom næringsliv og myndigheter og under forutsetning av at normal næringsvirksomhet opprettholdes i størst mulig grad.” De hadde også gjerne sett at det på en eller annen måte inn-tas i loven en ordlyd som reflekterer at det offentlige har plikt til å informere næringslivet så snart og omfattende som mulig om krisescenarioer og bidra til, bl a gjennom sin informasjon til publikum, å redusere omfanget og effekten av potensielt etterspørselssjokk, tilbudssvikt og logistikkbrist og skape best mulig tillit til og innsikt i de tiltak som planlegges.

Også HSH ønsker at foreslått samarbeid mellom næringsliv og myndigheter kan synliggjøres og konkretiseres tydeligere i loven, for eksempel ved egnet tilføyelse i § 1 om lovens formål, samt hvilke samarbeidsorganer som tenkes etablert. HSH tar til etterretning at departementet har forsikret om at det ikke vil bli pålagt planleggingstiltak uten at næringslivet har blitt konsultert og at slike tiltak ikke pålegges med mindre et konkret behov kan dokumenteres.

Fylkesmannen i Oppland peker på at lovforslaget er utformet slik at det kreves forskrifter for at loven skal kunne operasjonaliseres. Utforming av disse blir derfor avgjørende.

Ved utforming av forskrifter vil behovet for å identifisere samfunnskritiske funksjoner bli viktig, spesielt for å kunne prioritere ved ressursknapphet.

Helse- og omsorgsdepartementet peker på at med den definisjonen av næringsdrivende som er lagt til grunn vil private helseinstitusjoner som yter helsehjelp ikke falle inn under definisjonen næringsdrivende, siden helsetjenester er unntatt mva plikt (jf. merverdiavgiftsloven § 3-2). Det er et spørsmål om definisjonen i ny lov av næringsdrivende som enhver som driver merverdiavgiftspliktig næringsvirksomhet, er hensiktsmessig. Hva som til enhver tid er merverdiavgiftspliktig er gjenstand for politiske prosesser og kan variere over tid. I høringsnotatet nevnes banktjenester i forbindelse med eksempelet om overgangen til nytt årtusen og Y2K-problematikken. I henhold til definisjonene i lovutkastet omfattes ikke banktjenester av lovens virkeområde, ettersom disse ikke er merverdiavgiftspliktige. Det er ikke videre diskutert i høringsnotatet hvorfor banktjenester ikke bør omfattes av loven. Banktjenester vil kunne være en av flere viktige tjenester å opprettholde i en eventuell krise.

8.3 Departementets vurderinger

Den grunnleggende metodikken for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid etter lovforslaget framgår i bestemmelsen om næringslivets plikter. I lovutkastet fastslås dessuten at vedtak om særskilte tiltak bare skal fattes dersom formålet ikke kan oppnås i tide på annen måte. Næringslivets bidrag til den nasjonale forsyningssikkerheten vil med andre ord så langt som mulig være basert på frivillighet og ikke minst samarbeid og informasjonsutveksling. Hvilke konkrete tiltak som planlegges og iverksettes vil være avhengig av situasjonen, av råd fra de berørte aktørene og annen informasjon. Departementet legger vekt på at de tiltakene som fastsettes innenfor departementets ansvarsområder er tilstrekkelige, men ikke unødvendig belastende for de næringsdrivende. Det betyr at det i de aller fleste tilfeller er snakk om mindre justeringer i den ordinære driften og rammebetingelsene, og bare i ekstreme situasjoner om større omlegginger. Hvilke konkrete tiltak som må iverksettes for at markedsregulatorene skal lykkes med å styrke forsyningssituasjonen i kriser vil vurderes på samme måte som andre mulige tiltak.

Etter departementets syn er offentlige myndigheters ansvar for krisehåndtering godt ivare tatt gjennom henvisningen til ansvarsprinsippet.

Det legges i utgangspunktet opp til at bestemmelsene i konkurranseloven overholdes. Det er næringslivets ordinære organisering og infrastruktur som er utgangspunktet for krisehåndtering. Det er ikke forutsatt at forholdsvis kortvarige kriser skal kunne føre til langsiktige strukturelle endringer i næringene. Ved tyngre, mer langvarige kriser forutsettes unntak fra reglene i konkurranseloven dersom konsekvensene av krisen tilsier det. På bakgrunn av høringsuttalelsene om klarhet i forhold til konkurranselovgevingen er det tatt inn en egen bestemmelse om forholdet til konkurranseloven.

Departementet har valgt å unngå begreper som kritisk infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner siden det ikke finnes klare og entydige definisjoner av dem. At de i praksis vil bli styrende for vurderinger av akseptabel risiko og sårbarhet vil ikke komme i konflikt med lovforslaget slik det foreligger. Loven vil imidlertid også kunne omfatte andre aspekter ved risiko, sårbarhet og samfunnskonsekvenser enn de som ligger i disse to begrepene. Dermed har man større fleksibilitet til å vurdere konkrete risikoscenarioer eller oppståtte uønskede situasjoner.

Departementet finner det lite hensiktsmessig å forhåndsdefinere hvilke næringsdrivende som kan bli aktører i ett eller flere krisescenarioer. Det er en uttalt målsetting for dette lovarbeidet at det skal gi økt fleksibilitet til å kunne håndtere alle typer kriser som kan ha konsekvenser for tilgangen på varer og tjenester. Den forskriftshjemmel som gjør det mulig å skreddersy beredskapsopplegg for forskjellige næringer er et skritt i retning av fleksibilitet på områder der det er uakseptabel samfunnsrisiko forbundet med ikke å ha særskilte samarbeidsordninger eller – planer for krisehåndtering. Departementet har lagt til grunn for lovarbeidet at det er et myndighetsansvar å bidra til å sikre at næringslivet kan møte samfunnets forventninger til varer og tjenester også i kriser.

Departementet har på bakgrunn av høringsuttalelsene vurdert ulike alternativer for avgrensning av begrepet næringsdrivende.

Høringsnotatet knyttet avgrensningen av hvem som omfattes av loven til de som driver avgiftspliktig næringsvirksomhet etter merverdiavgiftsloven. Dette har flere høringsinstanser hatt merknader til, blant annet fordi dette vil avhenge av de til enhver tid endringer som gjøres i merverdiavgiftsloven. Dette illustreres i og for seg av at det trådte i kraft ny merverdiavgiftslov 1. januar 2011. Departementet har vurdert å opprettholde knytningen til merverdiavgiftsloven via § 2-1, mens unntakene i merverdiavgiftslov § 3-2 (helse-tjenester), § 3-6 (finansielle tjenester) og 3-11 (fast eiendom) ikke skal gjelde. Merverdiavgiftsloven § 2-1 fastslår at når den næringsdrivendes omsetning og avgiftspliktige uttak av varer og tjenester til sammen har overstegyet kr 50.000,- i løpet av en 12 måneders periode er den avgiftspliktig.

Næringsvirksomhet defineres gjerne som økonomisk aktivitet av en viss varighet og omfang. Det vil si at omsetningen må være over en viss størrelse og aktiviteten må strekke seg over en viss tid. Brønnøysundregistrene legger til grunn en kortere tidsperiode (90 dager) i forhold til sitt regelverk enn det som fremgår av merverdiavgiftsloven. Departementet har også vurdert å knytte beløpet til folketrygdens grunnbeløp (dvs. ½ G) over en periode på inntil 12 måneder, men har heller ikke funnet dette nødvendig. Det vises til nærmere omtale i merknadene til § 1.

Det er en tilsiktet virkning av lovutkastet at denne loven også skal dekke finansforetak, finansielle tjenester og en rekke andre områder enn de som dekkes i dag. Loven er tenkt å være et supplement til sektorlovgivning der dette er nødvendig.

Departementet har i utgangspunktet ikke lagt til grunn at begrepet tilgang utelukker tiltak som innebærer flytting av varer eller produksjon. Departementet tar for eksempel sikte på å videreføre de lageroppbyggingsplanene som allerede finnes. Departementet vil måtte gå gjennom spredningsdirektivet i etterkant av en ny lov. I den forbindelse vil det blant annet måtte vurderes om man i stedet for spredning vil bruke andre uttrykk som framskyndet distribusjon, flytting eller lageroppbygging for å understreke at dette er tiltak som iverksettes i nært samarbeid med de næringsdrivende selv, med så små inngrep som mulig og helst uten at eiendomsforholdet til ressursene endres.

Når det gjelder begrepet ”i tide” er departementet klar over at dette ikke er målbart, men som på andre punkter i loven har det blitt valgt å ta hensyn til behovet for en fleksibel tilnærming. Samtidig er det lagt vekt på at særskilte pålegg ut fra beredskapshensyn ikke skal gis uten at det er nødvendig av hensyn til å kunne ivareta viktige samfunnsfunksjoner.

De begrepsmessige uklarhetene og lovtekniske momentene som Justisdepartementet har tatt opp, er enten tatt til følge i nytt utkast til lovtekst eller er behandlet i merknadene til de enkelte paragrafene. Også Norturas og Helse- og omsorgsdepartementets merknader knyttet til definisjonen av næringsdrivende er fulgt opp i nytt utkast til lovtekst og spesialmerknader, jf ovenfor.

I tråd med uttalelsene fra HSH og Norges Colonialgrossisters Forbund på vegne av viktige aktører i dagligvarehandelen er § 1 utvidet ved at samarbeidsprinsippet er tatt inn.

8.4 Svalbard

8.4.1 Høringnotatet

I høringsnotatet ble det ikke lagt opp til at loven skulle gjelde for Svalbard, men det ble åpnet for at Kongen kan bestemme at det geografiske virkeområdet kunne utvides til helt eller delvis å gjelde Svalbard dersom det var behov for det. Når det gjaldt kontinentalsokkelen regulerer petroleumsloven § 1-5 petroleumsvirksomhetens forhold til annen norsk rett enn petroleumsloven. Den bestemmer at annen norsk rett også kommer til anvendelse for petroleumsvirksomhet på norsk sokkel. Det var derfor ikke nødvendig å presisere dette i lovutkastet hva angår petroleumsvirksomhet.

8.4.2 Høringsinstansenes syn

Etter *Justisdepartementets* oppfatning er det allerede behov for å gjøre loven gjeldende for Svalbard, eventuelt med nødvendige tilpasninger. Dette vil være i tråd med den generelle beredskapstenkingen for Svalbard, hvor man legger til grunn at det samme regelverket bør gjelde der som på fastlandet, så langt det er hensiktsmessig. Justisdepartementet mener det også kan være aktuelt at en tilsvarende bestemmelse som den som gjelder for kommunene gjøres gjeldende for Longyearbyen lokalstyre. Det kan gjøres direkte i loven, men det beste er trolig å lage en egen forskrift for Svalbard, hvor man også kan vurdere behovet for særlige tilpasninger. I den forbindelse viser Justisdepartementet til at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap nylig har startet opp et arbeid med å utrede en forskrift om bered-

skapsplikt for Longyearbyen lokalstyre, med hjemmel i sivilbeskyttelsesloven. En bestemmelse som angår forsyning kan etter Justisdepartementets syn vurderes innarbeidet i samme forskrift.

8.4.3 Departementets vurderinger

Det er flere grunner til at departementet i utgangspunktet valgte å ikke gjøre loven gjeldende for Svalbard. Delvis har departementet vært opptatt av Svalbards særlige rettslige stilling, men også av områdets spesielle næringsstruktur og forsyningssituasjon. Nærings- og handelsdepartementet legger imidlertid vekt på Justisdepartementets tilråding og endrer lovutkastet i tråd med denne. I tillegg gjøres loven gjeldende på kontinentalsokkelen, da det unntaksvis kan tenkes behov for at loven gjelder på sokkelen.

9 Lovens fullmaktsbestemmelser - hjemmelskrav

9.1 Høringsnotatet

Departementet pekte på at forsyningsloven er utpreget kasuistisk i den forstand at den for eksempel har oppregninger av hvilke løsøregjenstander (traktor mv.) som kan rekvireres mv. Loven bærer etter departementets syn preg av å være fra 1950-tallet og dekker ikke dagens situasjon og dagens behov. I forslag til ny lov om næringsberedskap ble det i større grad lagt vekt på samarbeid med næringslivet, og på at reglene skulle være fleksible slik at kriser kan håndteres på en best mulig måte. Utforming av fleksible regler ville i noen grad medføre at forutberegneligheten kan bli mindre, i og med at bestemmelsene er mindre kasuistiske. Kasuistiske oppregninger gir stor grad av forutberegnelighet, men mindre grad av fleksibilitet. Departementets erfaring gjennom mange års samarbeid med forskjellige næringer på forsyningsområdet var at også næringene selv ofte ønsket et mer fleksibelt regelverk, selv om dette i noen grad ville kunne gå på bekostning av regelverkets forutberegnelighet.

Departementet pekte videre på at etter tradisjonell lære går legalitetsprinsippet i korthet ut på at inngrep i den private rettsfære krever hjemmel i lov. Videre oppstår spørsmålet om hvor langt en hjemmel rekker og hvor klar en hjemmel må være. Legalitetsprinsippet innebærer at vedtakelsen av hjemmelsgrunnlaget skjer i Stortinget i stedet for i sentralforvaltningen. Dette avhenger av inngrepets art, inngrepets styrke, inngrepets formål, type rettsgode m.m.

Med *inngrepets art* siktes det til type inngrep, for eksempel om det dreier seg om bruk av tvang, nektelse av særfordeler osv. I forbindelse med kriser og særskilte tiltak rettet mot opprettholdelse av næringslivets virksomhet vil det ofte være samarbeidsavtaler som utgjør fundamentet for krisehåndteringen. I den grad det på bakgrunn av en krise blir aktuelt med ytterligere pålegg overfor næringsdrivende, vil det være pålegg om utvidelse av den virksomhet som den næringsdrivende normalt driver. Inngrepets art er derfor ikke av den type som skulle tilsi at legalitetsprinsippet gjør seg sterkt gjeldende.

Med *inngrepets styrke* siktes det til forhold som for eksempel om det skal sendes inn et folketellingsskjema eller om det pålegges riving av et hus. Pålegg overfor næringslivet i forbindelse med kriser vil kunne variere i styrke, men det ligger altså i bunnen at det vil være et inngrep knyttet til en utvidelse av den virksomhet som den næringsdrivende ordinært driver med, og at det derfor ikke dreier seg om svært sterke inngrep. Heller ikke inngrepets styrke vil derfor i særlig stor grad tilsi at legalitetsprinsippet slår inn med stor styrke.

Med *inngrepets formål* siktes det til om tiltaket/inngrepet er samfunnsmessig viktig eller ikke. Pålegg overfor næringslivet i forbindelse med en krise, for å sikre befolkningens behov, må kunne sies å ha et utpreget viktig samfunnsmessig formål. Inngrepets formål vil derfor i vesentlig grad tilsi at legalitetsprinsippet ikke slår tungt inn.

Med type rettsgode siktes det til om det dreier seg om inngrep i vitale personlige goder (integritetsinngrep) eller inngrep i for eksempel økonomiske goder. Pålegg overfor næringsdrivende i forbindelse med kriser vil medføre inngrep i økonomisk virksomhet, og er derfor ikke en type rettsgode som tilsier at legalitetsprinsippet slår inn med like stor vekt som ved andre rettsgoder. Kjerneområdet for legalitetsprinsippet er inngrep i personlig integritet, for eksempel nærmere kroppslig undersøkelse, og bruk av fysisk makt og tvang direkte overfor personer, for eksempel henting med makt.

Videre skal legalitetsprinsippet ivareta hensynet til forutberegnelighet, det vil si at den enkelte skal kunne innrette seg etter de regler som gjelder. For næringslivet vil det i denne sammenheng bety at næringslivet skal vite hva slags type pålegg som kan komme i forbindelse med en krise. I og med at lov om næringsberedskap vil være knyttet til den virksomhet som den næringsdrivende normalt driver, vil det ikke i stor grad være pålegg som det vil være vanskelig å forutse eller innrette sin drift etter. Departementene har i flere tilfeller samarbeidsavtaler med næringslivet for håndtering av kriser, slik at hensynet til innretting og forutberegnelighet ikke slår inn med stor styrke da dette langt på vei vil være ivaretatt.

Ved utarbeidelsen av lov om næringsberedskap dreide problemstillingen knyttet til legalitetsprinsippet seg først og fremst om hvor klar lov-hjemmelen for inngrep overfor næringslivet må være. Er hjemmelen tilstrekkelig for dette bestemte krisetiltaket? Må det enkelte pålegg være ramset opp i loven, for eksempel en uttømmende liste av hvilke av næringslivets aktiva det kan gis pålegg om. Eller sett fra motsatt side; kan myndighet gis til forvaltningen uten at den i detalj er spesifisert. Departementet fant ikke eksempler fra rettspraksis på at en lov var blitt underkjent av domstolene fordi loven gikk for langt i å gi inngrepsmyndighet til forvaltningen. Domstolene hadde i stedet gått den vei at de supplerte lovgivningens fullmaktsbestemmelser med uskrevene prinsipper om misbruk av myndighet. Dette innebar at de hjemler forvaltningen har, måtte ses i lys av domstolenes adgang i ettertid til å underkjenne forvaltningens avgjørelse dersom det for eksempel var tatt hensyn som ligger utenfor lovens formål. Legalitetsprinsippet skulle *hindre vilkårlighet* ved utøvelse av forvaltningsmyndighet, dvs. ivareta hensynet til borgernes rettsikkerhet mot vilkårlige avgjørelser fra myndighetenes side. Domstolskontrollen skulle også ivareta hensynet til rettsikkerhet ved å underkjenne vilkårlige vedtak. Departementet viste i den forbindelse til at det i utkastet til lov om næringsberedskap var tatt inn en egen bestemmelse for å ivareta hensynet til næringslivet, ved at pålegg fra forvaltningen ble begrenset til de tilfeller hvor påleggets innhold ikke kunne oppnås på annen måte. Begrensningen gjaldt ikke dersom dette åpenbart medførte uforholdsmessige kostnader. Departementet mente at lovforslaget alt i alt åpnet for en fleksibilitet som er en fordel for alle parter i og med at man unngikk å binde seg til for omfattende tiltak i forhold til de situasjonene som skulle håndteres.

I tillegg kom at *intensjonen med loven i stor grad var å ha et velfungerende næringsliv også i kritesituasjoner*. Det var derfor i næringslivets egen interesse at det forelå et samarbeid med myndighetene på beredskapsområdet, og at det ble inngått samarbeidsavtaler på forhånd. Et eksempel på at næringslivet selv har hatt nytte av beredskapstiltak, er de avtalene som er inngått med deler av matvarebransjen om utplassering av nødstrømsaggregater. Dette vil komme både næringslivet (ved for eksempel strømbrudd) og myndighetene til gode.

Departementet mente derfor at om man ser alle momentene beskrevet ovenfor under ett, talte de ikke i retning av at legalitetsprinsippet slår vel-

dig sterkt inn. Departementet vektla hensynet til fleksibilitet for å finne gode løsninger ved krisehåndtering.

9.2 Høringsinstansenes syn

Norges Colonialgrossisters Forbund på vegne av *Coop Norge, Rema 1000, ICA Norge og Norgesgruppen* skriver det ville være betryggende om legalitetsprinsippet opprettholdes ved at Stortinget vedtar, men under forutsetning av tilstrekkelig hurtighet og fleksibilitet til å kunne møte kriser. Hvis det likevel er Kongen som gir slike bestemmelser, må anvendelsen knyttes til forutgående konsultasjon med berørte næringer og med mulighet for næringene til å anke beslutningen inn for Kongen i statsråd.

I høringsnotatet omtales register over samfunnskritiske virksomheter, og at behovet for dette er redusert, samt at det er vanskelig å vedlikeholde et slikt register. Dette er ikke videre kommentert, og *Helse- og omsorgsdepartementet* peker på at det ikke er referert til registeret under omtale av FOR 1999-08-03 nr 881: Forskrift om leveranseplanlegging av varer og tjenester til enheter i Totalforsvaret. Helse- og omsorgsdepartementet har forstått det slik at det er den forskriften som gir bakgrunnen for registeret.

Forsvarsdepartementet savner spesialmerknader til enkeltbestemmelser i lovforslaget og mener at høringsnotatet er for generelt utformet til at man kan forstå hvordan enkeltbestemmelser skal tolkes.

Nortura peker i sin høringsuttalelse på at det er viktig at man ved utarbeidelsen av forskrifter er tydelig med hensyn til hvem som er faglig ansvarlig for krisehåndteringen. Etter Norturas syn er det også viktig med klart definerte og adskilte ansvarsforhold når det gjelder krisevurdering og krisehåndtering.

Flere av høringsinstansene stilte spørsmålstegn ved forskjellige sider av høringsutkastets forskriftshjemmel. *Justisdepartementet* peker på at det er noe uklart hvem forskriftshjemmelen retter seg mot.

Loven angir hvilke kriser som omfattes av offentlige myndigheters ansvar for beredskapsforberedelser m.v. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* mener at det ikke umiddelbart er klart hvilke kriser dette er. Om krisebegrepet knyttes til tilbuds-vikt, etterspørselssjokk eller logistikkbrist bør dette fremgå direkte.

9.3 Departementets vurdering

Konsekvensene av en krise vil variere mye. Lovforslagets vilkår er at krisen må ha vesentlige konsekvenser for tilgangen på varer og tjenester. Det er således klart at offentlige myndigheter ikke vil gå inn med virkemidler uansett type og omfang konsekvenser en krise gir. Det kan være at krisens omfang er så pass begrenset eller varigheten så kort at konsekvensene ligger innenfor det som myndighetene og folk flest anser som akseptabelt.

Departementet legger til grunn at det med hjemmel i loven kan gis forskrifter både for næringsliv og offentlige myndigheter, herunder kommune og fylkeskommune.

Lovforslagets system er at det kan gis forskrifter i normaltid uten aktuell risiko for krise og når det er en aktuell og konkret risiko for krise.

For den første kategorien vil forskrifter på ordinært vis bli sendt på høring. Berørte næringer vil derfor ha anledning til å fremme sine synspunkter. Dette må ses i lys av at loven legger opp til samarbeidsavtaler med næringslivet.

Når det oppstår en krise vil det ikke nødvendigvis være tid til ordinære høringsprosedyrer, jf. forvaltningsloven § 37 tredje ledd bokstav b). Etter lovforslaget har Kongen fullmakt til å gi forskrifter. Dersom dette er delegert til et sektordepartement vil vedkommende departement ha denne kompetansen. Dersom dette ikke er delegert er det hjemmel i lovutkastet for sektordepartementet å gi tidsbegrensede forskrifter i unntakstilfeller, for inntil en måned av gangen, maksimalt 3 måneder. Utover dette ligger forskriftskompetansen som nevnt ovenfor hos Kongen.

Dersom krisen ikke kan håndteres gjennom samarbeid med næringen, vil det være hjemmel til å pålegge næringsdrivende særskilte tiltak med hjemmel i forskriftene. Det kan fastsettes nærmere vilkår for å fatte vedtak om særskilte tiltak i forskriftene. I unntakstilfeller kan Kongen fatte vedtak om særskilte tiltak med hjemmel direkte i loven.

Adgangen til å fatte vedtak om særskilte tiltak som pålegger næringslivet plikter er begrenset. Adgangen er for eksempel begrenset til de tilfeller hvor formålet ikke kan oppnås på annen måte, for eksempel ved ordinære avtaler og samarbeid. Lovforslaget begrenser dessuten adgangen til tilfeller der krisen har vesentlige konsekvenser for tilgangen til varer og tjenester. Allerede i paragrafen om lovens formål knesettes prinsippet om at det legges opp til samarbeid og avtaler med næringslivet, og at pålegg skal brukes kun når det er nødvendig. Departementet viser til at regelverkets forutsigbarhet slik er godt synliggjort.

Når det gjelder flere av de forholdene Forsvarsdepartementet har pekt spesielt på, er det arbeidet med å gjøre teksten mer entydig i forhold til formålet. Det er utarbeidet spesialmerknader til de enkelte paragrafer der man søker å utdype uklarheter som høringsinstansene har pekt på.

På bakgrunn av flere høringsuttalelser om sammenhengen mellom enkelte paragrafer er lovutkastet søkt klargjort og språklig forenklet.

Lovforslaget gir forskriftshjemmel til å regulere adgangen til å fatte vedtak om særskilte beredskapstiltak som er nødvendige i den konkrete kritesituasjon. Disse vedtakene vil være pålegg rettet mot næringsdrivende, og være aktuelt i de tilfeller det ikke foreligger samarbeidsavtaler eller det av ulike årsaker ikke er tid eller mulig å inngå slike avtaler. I tillegg gir loven hjemmel til å fatte særskilt vedtak direkte. Dette vil være til bruk i de tilfeller det er behov for å fatte vedtak i forbindelse med en krise, uten at det er gitt nærmere regler i forskrift. Vedtak fattet direkte med hjemmel i lov vil være unntaksvis, og mer som en sikkerhetsventil i spesielle situasjoner hvor det ikke foreligger forskriftsregulering. Myndigheten er derfor lagt til Kongen.

Også forslaget fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag om en tydeliggjøring av krisebegrepet er fulgt opp.

Når det gjelder ansvarsforholdene bør disse etter departementets syn så langt som mulig avklares i forskriftene. Det vises til omtalen i kapittel 12.1.1.

Det er imidlertid også nødvendig å ha gode samarbeidsmekanismer på alle nivåer slik at mulig kompetansestrid kan avklares og ryddes opp i uten at det påvirker krisehåndteringen. En klar avgrensning mellom risikovurderende organer og krisehåndterende organer er imidlertid ikke naturlig i alle sammenhenger. Lovutkastet legger etter departementets syn forholdene godt til rette for innhenting av nødvendige evalueringer og råd fra fagmiljøer, spesielt i næringslivet, men gir samtidig både risikoaksept og krisehåndtering en nødvendig politisk forankring.

Registeret over samfunnskritiske virksomheter brukes i dag først og fremst som grunnlag for fritaksordningen. Bedriftene som oppføres der blir identifisert gjennom departementets generelle analyser av samfunnskonsekvenser ved bortfall av varer eller tjenester som de leverer. Departementet kjenner ikke til at det foregår planlegging etter FOR 1999-08-03 nr 881: Forskrift om leveranseplanlegging av varer og tjenester til enheter i Totalforsvaret.

10 Lokale og regionale myndigheter og statlig tilsyn

10.1 Høringsnotatet

Departementet pekte på at regulering av kommunenes ansvar for egne innbyggere faller utenfor Nærings- og handelsdepartementets ansvarsområde. Etter ansvarsprinsippet vil kommunene ha ansvar for innbyggerne i en krise på de samme ansvarsområdene som kommunen har ansvar i normalsituasjoner. Kommunens konkrete forvaltning av oppgavene vil imidlertid kunne utvides i en kritesituasjon. På områder der kommunens innbyggere i en normalsituasjon selv har ansvar for eget ve og vel, vil innbyggerne selv ha hovedansvaret for best mulig å ivareta egne behov også ved kriser. For eksempel vil kommunens innbyggere selv ha et ansvar for å sørge for alternativ oppvarming av egen bolig ved en strømkriser eller sørge for henting av matvarer der hvor de er tilgjengelige ved en matkrise. Blir derimot store deler av kommunens innbyggere ute av stand til selv å hente nødvendige varer til de mer basale behov (mat, varme osv) vil myndighetenes ansvar, herunder kommunens ansvar for egne innbyggere, kunne utvides. Departementet hadde på denne bakgrunn tatt inn en hjemmel for regulering av kommunens ansvar der den har en kontaktflate mot lov om næringsberedskap. Kommunen var pålagt en plikt til å bistå næringslivet med å gjennomføre beredskapstiltak etter loven og til å følge opp egne risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner i rimelig utstrekning ved å sørge for befolkningens behov for essensielle varer i kriser.

I lovutkastet ble det lagt opp til maksimal fleksibilitet ved blant annet å beholde muligheten for omsetningsregulering (som indirekte vil regulere forbruket) og beredskapslagring. Siden det ikke var lagt opp til regulering av alle eller mange varer over lengre tid med forhåndsproduserte systemer, så departementet imidlertid ikke lenger behov for å pålegge kommunene omfattende forvaltnings- eller kontrolloppgaver knyttet til forbruksregulering eller rasjonering. I en markedsbasert forsyningsberedskap var det heller ikke hensiktsmessig eller ønskelig at hver kommune bygde opp egne lagre eller på annen måte utførte generelle forsynings- eller distribusjonsoppgaver

kommunene ikke ordinært hadde ansvar for. I verste fall kunne slike tiltak føre til problemer i forsyningskjeden.

Når kommunene ble pålagt oppgaver i lovutkastet var dette først og fremst for å presisere det samfunnsansvaret kommunene har som forvalter av rammeloever og vertskap for næringslivet. Kommunene må forutsettes å bidra til at næringsdrivende med pålagte beredskapsoppgaver kan utføre sine oppgaver også i kriser, for eksempel ved å inkludere dem i sektorplaner i forbindelse med prioritert vaksinerings. Slik bistand til og samordning med næringslivet lokalt ble ikke forutsatt å være særskilt kostnadskreven for kommunen. Ut fra den metodikken for samarbeid med næringslivet som det ble lagt opp til i lovutkastet ville det dessuten være et svært begrenset antall virksomheter det her var snakk om.

Videre foreslo departementet at kommunene skulle kunne pålegges å følge opp egne risiko- og sårbarhetsanalyser når disse hadde avdekket mulige problemer med tilgangen av varer og tjenester og dette var nedfelt i beredskapsplaner. Dette var en naturlig oppfølging av påleggene om beredskapsplikt for kommunene i den nye sivilbeskyttelsesloven. Det er imidlertid viktig å være bevisst at kommunene må ta hensyn til de allerede eksisterende beredskapsoppleggene og samarbeidsrutinene når de følger opp dette punktet. Det vil oftest være mer hensiktsmessig å ha et tiltak som baserer seg på avtaler med en eller flere næringsdrivende enn å skape egne strukturer for kritesituasjoner. Et eksempel på dette kan være at dersom et kommunalt sykehjem ikke ordinært kjøper flaskevann fra en kommersiell leverandør, men ser for seg at det kan bli aktuelt ved avbrudd i vannledningsnettet, bør det ligge en beredskapsklausul i kommersielle avtaler med leverandører av andre næringsmidler om dette punktet eller det bør inngås en særskilt avtale med en leverandør med tanke på slike tilfeller. Dersom kommunen ikke lykkes med å komme fram til slike ordninger må den da ta saken opp med det departementet som har faglig beredskapsansvar for den etter spurte varen eller tjenesten. Når det gjelder flaskevann er dette Nærings- og handelsdepartemen-

tet. I de fleste tilfeller ville heller ikke dette punktet medføre vesentlige kostnader for den enkelte kommune dersom tiltakene ikke iverksettes. I lovutkastet ble dessuten presisert at særskilte tiltak bare var aktuelle ”i rimelig utstrekning” og bare når de ”framgår av kommunens beredskapsplaner”. Hvis fagdepartementene ga forskrifter etter denne bestemmelsen måtte det dessuten legges spesiell vekt på at de tiltakene kommunene iverksatte ikke skulle virke unødig forstyrrende inn i de ordinære logistikk- og forsyningskjedene.

I forbindelse med gjennomføringen av risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplanleggingen forutsatte departementet at kommunen tok høyde for at den i visse tilfeller kunne måtte distribuere spesielt sentrale varer til grupper av befolkningen. Ved en pandemi kunne det for eksempel være adskillig større grupper enn vanlig som ikke var i stand til gå i butikken. Næringslivets systemer ville da være hardt presset i utgangspunktet og ville ikke kunne forventes å håndtere nye oppgaver. I slike situasjoner måtte den enkelte kommune ha vurdert alternativer for å bistå dem som trengte livsnødvendigheter levert hjem. Om kommunen valgte å håndtere dette ved å bruke eget personell, ved å ha kommersielle avtaler med firmaer eller organisasjoner eller ved samarbeidsavtaler med frivillige organisasjoner ville være avhengig av de lokale forholdene. Da dette var en del av kommunenes generelle beredskapsansvar, ble det ikke ansett som sannsynlig at planlegging og forberedelse av slike ordninger kunne medføre betydelige kostnader for kommunene.

Utover disse viktige, men tydelig avgrensede oppgavene, la ikke lovutkastet opp til at kommunene ble pålagt spesielle forsyningsoppgaver. Dette var i tråd med den vanlige arbeidsdelingen i samfunnet. Kommunens oppgaver er knyttet til å støtte opp om samfunns viktig virksomhet i kommunen og ha systemer slik at kommunen selv kan ta i mot og nyttiggjøre seg varer og tjenester som næringslivet leverer. At dette ble gjort i tråd med gjeldende regelverk skulle i følge høringsnotatet fylkesmennene føre tilsyn med.

I lovutkastet ble bestemmelsen om at Konkurransetilsynet skal utføre kontrolloppgaver ikke foreslått videreført, men det ble forutsatt at tilsyns- og kontrolloppgaver ivaretas av de virksomhetene som har tilsynsoppgaver innenfor den sivile beredskapen. Det ble samtidig lagt til grunn at Konkurransetilsynet på sin side følger opp de samfunnsikkerhets- og beredskapsoppgavene som er knyttet til virksomhetens fagansvar. Etter departementets syn ville disse særlig være knyttet til håndtering av unntaksbestemmelsene i konkur-

ranseloven og til bruk av pristiltaksloven som bidrag til krisehåndteringen ved alvorlige forstyrrelser i tilgangen på varer og tjenester.

10.2 Høringsinstansenes syn

Fylkesmannen i Rogaland skriver at fylkesmannens rolle i lov om næringsberedskap bør tydeliggjøres slik at den samsvarer med fylkesmannens faktiske oppgaver gitt gjennom Samordningsinstruksen og Instruks for samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet til fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard. Dette bør etter fylkesmannens syn gjøres ved at fylkesmennene mer direkte skrives inn i den nye loven.

Kommunal- og regionaldepartementet mener i sin høringsuttalelse at rekkevidden av offentlige myndigheters ansvar kan synes uklar: Pålegger paragrafen kommunene mer enn hva som følger av lovutkastet? Hva ligger i begrepet ”offentlige myndigheter”? Ad statlig tilsyn mener Kommunal- og regionaldepartementet at ”Fylkesmannen” skal lovfestes som tilsynsorgan og ikke ”Kongen”.

Nortura ber om at det ikke legges opp til forvaltningsstrukturer som vanskeliggjør det nødvendige samarbeidet med landsdekkende og sentralt ledede selskaper som Nortura.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er enig i de vurderinger som ligger til grunn for at det skal være mulig å pålegge kommunene beredskapsoppgaver. Den begrensningen som ligger i at tiltakene må framgå av kommunenes beredskapsplaner kan imidlertid etter fylkesmannens syn føre til at nødvendige tiltak ikke kan iverksettes. Dette fordi de enkelte kommuners beredskapsplaner er forskjellige ut fra hvilke tiltak de har avdekket gjennom sine risiko- og sårbarhetsanalyser. Fylkesmannen mener derfor at det bør vurderes å knytte dette opp i mot forhold som er like for alle kommuner eller eventuelt legge til en generell plikt til å forberede og gjennomføre særskilte tiltak for å ivareta befolkningens ve og vel.

Av *Oslo kommunes* høringsuttalelse framgår det at kommunen finner høringsnotatet gjennomarbeidet, velbegrunnet og høyst relevant, og at Nærings- og handelsdepartementet har lyktes med å implementere en positiv samfunnsansvars- og samarbeidstilnærming i lovutkastet på en fleksibel og formålstjenelig måte. Kommunen skriver at lovutkastet således utgjør et lovfestet rammeverk for gjensidig koordinering og samarbeid mellom bl a kommune og næringsdrivende. Dette er en tilnærming Oslo kommune støtter, i tillegg til at det også etter kommunens syn er i tråd med det

ansvar og de oppgaver som kommunene er gitt gjennom lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).

Norges Colonialgrossisters Forbund på vegne av *Coop Norge*, *Rema1000*, *ICA Norge* og *Norges-Gruppen* sier seg enig i høringsnotatets tankegang om rollen til fylker og kommuner i en krisesituasjon.

HSH vil særlig trekke fram som positivt at kommunens/fylkeskommunens og fylkesmannens ansvar for bistand til næringslivet synliggjøres.

Fylkesmannen i Vestfold mener at lovutkastet legger økte krav på kommunene og forventer at det angjeldende departement (eller Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap), utarbeider forskrifter som gir mer presise føringer i forhold til kommunenes ansvar. Dette gjelder også for andre beredskapsaktørers rolle og ansvar i forbindelse med næringsrettede beredskapstiltak. Fylkesmannen finner at det er en naturlig konsekvens av den nye loven at næringsliv/bransjeorganisasjoner deltar i arbeidet med kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) eller fylkes-ROS. Fylkesmannen er bekymret for at næringslivets bidrag til dette arbeidet kan bli en utfordring, fordi det i liten grad finnes muligheter til å yte økonomisk kompensasjon for deltagelse i dette viktige arbeidet. Ordninger for dette bør vurderes av departementet i forbindelse med sluttarbeidet med loven. Det synes noe uklart hva som ligger i fylkesmannens ansvar når det gjelder å føre tilsyn med fylkeskommunens beredskapsarbeid. Fylkesmannen registrerer imidlertid at dette er tatt inn i lovutkastet med henvisning til de plikter som påhviler kommuner/fylkeskommuner. En mer uttømmende beskrivelse og presisering når det gjelder dette er ønskelig. Fylkesmannen i Vestfold påpeker videre at fylkeskommunens rolle i totalberedskapen utover det som gjelder egen tjenesteproduksjon (videregående skoler og samferdsel spesielt), i dag omfatter ansvaret for transportberedskapsordningen (TBO). Samferdselsdepartementet (SD) bør i følge Fylkesmannen i Vestfold se på eksisterende forskriftsverk knyttet opp til denne ordningen og vurdere dette i lys av den nye loven. Transporttjenester i TBO-ordningen hentes i dag inn fra næringslivet og det er fornuftig at ordningen vurderes med ny lov som bakteppe. Fylkesmannen i Vestfold vil også se det som naturlig, i forbindelse med gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyse på fylkesplan (fylkes-ROS), at fylkesmannen tar det overordnede ansvaret for å involvere aktørene fra næringslivet i arbeidet. Fylkesmannen peker videre på at kommunens rolle og ansvar i

beredskapsplanlegging er beskrevet i sivilbeskyttelsesloven og at det arbeides med en forskrift til denne. De forventninger til kommunen som utkastet til ny lov om næringsberedskap legger opp til, vil kunne tas inn i ovenfor nevnte forskriftsarbeid. På den måten unngår man et fragmentert forskriftsverk som inneholder til dels motstridende krav og forventninger til kommunen på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Dette er viktig for en helhetlig tilnærming til hva den kommunale beredskapsplikten skal omfatte.

I den reviderte fylkesmannsinstruksen av 14. april 2008 beskrives fylkesmannen som regional samordner for beredskapsarbeidet og skal under kriser og hendelser skaffe oversikt over situasjonen, rapportere til sentrale myndigheter, og bidra til god kontakt og gjensidig bistand mellom sivile og militære myndigheter. Fylkesmannen er også nevnt spesielt i forhold til fordeling av ressurser, herunder prioritering mellom sivile behov (jf. instruksen kapittel VI, punkt nr. 4). *Justisdepartementet* mener det er behov for å beskrive nærmere hvilke oppgaver fylkesmannen skal ha i forhold til forsyning i dag, også sett i forhold til instruksverket. Nærings- og handelsdepartementets retninglinjer av 2001 bør derfor etter Justisdepartementets mening gås i gjennom.

Når det gjelder kommunene er Justisdepartementet enig i at loven skal gi hjemmel til å pålegge kommunen å planlegge for og utføre oppgaver som skal bidra til en bedre forsyning av kritiske varer og tjenester. Justisdepartementet tror imidlertid ikke nødvendigvis slike behov vil avdekkes i kommunale ROS-analyser, men mer kan komme som behov fra nasjonale myndigheter i en alvorlig situasjon. Justisdepartementet mener kommunenes ansvar ikke er begrenset til å yte bistand til næringslivet. Etter Justisdepartementets syn regulerer loven også forhold mellom offentlige myndigheter, ikke bare mellom offentlige myndigheter og næringsliv. Teksten bør derfor endres i tråd med dette. Henvisningen til sivilbeskyttelsesloven og kommunenes beredskapsplan må etter Justisdepartementets syn fjernes da den nye loven på selvstendig grunnlag må gi hjemmel til å lage forskrifter om kommunens plikt til å gjennomføre særskilte tiltak ved behov for varer og tjenester. Denne forskriften må kunne gis uavhengig av om kommunen har nedfelt noe om forsyning i sin beredskapsplan etter sivilbeskyttelsesloven § 15. I Prop 91 L (2009-2010) framkommer det i merknadene til § 14 *Kommunal beredskapsplikt, risiko- og sårbarhetsanalyse at ... "Bestemmelsen alene ikke statuerer en plikt for kommunen til å iverksette tiltak av forebyggende karakter. Slike plikter forutsettes regulert gjennom*

særlovgivningen”. Når det gjelder kommunens plikt i ft forsyning skal dette derfor etter Justisdepartementets syn reguleres i ny forsyningslov.

”Kongen kan gi bestemmelser om plikt for kommuner til i rimelig utstrekning og uten kompensasjon å forberede eller gjennomføre særskilte tiltak ved behov for varer og tjenester”.

10.3 Departementets vurdering

Fylkesmennes rolle er bare berørt der departementet anser det nødvendig å presisere oppgaver i forhold til andre aktører. Ansvar og oppgaver som delegeres fra sentralt nivå til fylkesmannen slik det er hjemlet i beredskaps- og krigsloven eller annet sektorlovverk er i liten grad omtalt. I denne sammenhengen er det dessuten slik at behovet for å speile de ordinære ansvarsforholdene og den ordinære organiseringen gjør at fylkesmennes rolle i lovutkastet er annerledes enn den var i beredskapsplanleggingen under den kalde krigen. Dette skyldes dels at trusselbildet og de geopolitiske forholdene er endret. Dagens logistikksystemer og næringsstruktur gjør dessuten fylkesgrensene lite relevante i beredskapsplanlegging og krisehåndtering på dette området. Fylkesmannens oppgaver vil måtte ta form etter hvert som eksisterende forskrifter, instruksjer, direktiver og planer tilpasses det nye hjemmelsgrunnlaget og dagens behov.

Lovutkastet legger til grunn at ansvars- og likhetsprinsippet følges, og at alle offentlige organer følger opp sitt samfunnssikkerhets- og beredskapsansvar også med finansiering. Kommunenes og fylkeskommunenes ansvar beskrives slik det er definert innenfor denne lovens virkeområde. Dette er i praksis en sterk begrensning i forhold til de omfattende beredskapsoppgavene som er delegert til kommunene i forsyningsloven. Disse har kommunene også vært forutsatt å finne finansiering for. Det som nå gjenstår vil i all hovedsak dreie seg om tiltak basert på kommunenes egne beredskapsplaner.

Når det gjelder kommunenes og fylkeskommunenes ansvar er det lagt vekt på å begrense dette til lovens generelle virkeområde og til å følge ansvars- og likhetsprinsippene. Deres oppgaver er derfor begrenset til oppgaver de må anses å ha ordinært og som krever samarbeid med næringslivet. Det er derfor etter departementets syn fullt ut dekkende for dette saksfeltet når de får ansvar som skal støtte opp om næringslivets

beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeid i tillegg til at kommunene følger opp svakheter av forsyningsmessig karakter, som måtte avdekkes gjennom det analyse- og planarbeidet de allerede er pålagt. Det siste punktet er viktig for å gi næringslivet større grad av forutsigbarhet når det gjelder hva kommunene forventer av kommersielle aktører i kriser.

Etter departementets vurdering er det ikke hensiktsmessig å pålegge kommuner av ulik størrelse, med ulike forutsetninger på forsynings-siden og ulike utfordringer de samme løsningene. I tråd med det som legges til grunn i sivilbeskyttelsesloven og gjennom det generelle nærhetsprinsippet finner departementet det naurlig at kommunen identifiserer egen sårbarhet innenfor sine ansvarsområder og følger den opp. Departementets samfunnssikkerhets- og beredskapsansvar er knyttet til å bidra til at næringslivet kan utføre sine funksjoner også i kriser. Lovutkastet regulerer derfor først og fremst forholdet mellom myndigheter og næringsliv. Etter departementets syn vil det kunne være et godt verktøy for alle deler av offentlig sektor som har behov for å samarbeide med næringslivet om å framskaffe varer eller tjenester i en krisesituasjon. Dersom andre departementer med fagansvar for kommunene eller for befolkningens velferd ser behov for særskilte tiltak utover dem loven hjemler, må de i samsvar med ansvars- og likhetsprinsippet vurdere hvordan dette kan innpasses i egen sektorlovgivning.

Når det gjelder finansiering av næringslivets deltagelse i analysearbeid på fylkesnivå knyttet til tilgangen på varer og tjenester vil departementet måtte vurdere fra tilfelle til tilfelle hvordan dette skal kunne dekkes. Det er mulig at en del bidrag kan formidles via departementets ordinære samfunnssikkerhets- og beredskapssamarbeid med sentrale næringer. Departementet har tidligere hatt en ordning der de tre nordligste fylkene fikk tildelt en fast årlig sum til analyser, planlegging og forberedelse av forsynings- og logistikkberedskapen på matvaresektoren. Erfaringene med denne ordningen tilsier ikke at denne typen arbeid utgjør noen stor kostnad for fylkene eller at det er hensiktsmessig å avsette faste midler fra departementenes side.

Lovutkastet regulerer så langt det er mulig bare forhold mellom myndigheter og næringsliv. Departementet mener derfor at en endring i teksten slik Justisdepartementet foreslår, utilsiktet vil endre lovens virkeområde og fokus. Når det gjelder koblingen mot sivilbeskyttelsesloven, mener departementet den er nødvendig for at kommunene skal kunne ha en helhetlig tilnærming til sine beredskapsoppgaver.

11 Arbeidskraftberedskap og forhåndsutskrivning

11.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det vist til at det i Ot.prp.nr.16 (1965 – 66) om lov om endringer i forsynings- og beredskapslovgivningen, ble pekt på at en arbeidsgruppe nedsatt av Forsvarsstaben i 1960 hadde kommet fram til at

”All beredskapsplanlegging bygger på den forutsetning at et angrep på landet vil komme overraskende, og at masseødeleggelsesvåpen vil bli satt inn allerede i åpningsfasen. Denne forutsetning stiller helt ekstraordinære krav til vår transportberedskap.”

Arbeidsgruppen anbefalte derfor at det ble gitt adgang til registrering og forhåndsdisponering av personell til transportsektoren. Kommunal- og arbeidsdepartementet framholdt dessuten i brev av 10.01.1964 at arbeidskraftmyndighetene også så behov for beredskapsforberedelser i fredstid. Også fra Kommunal- og arbeidsdepartementet ble det lagt vekt på behovet for personell til transport- og reparasjonstjenester. Kommunal- og arbeidsdepartementet var imidlertid også opptatt av at man fikk anledning til å kalle de aktuelle arbeidstakerne inn til øvelser. Det ble vurdert å ta disse bestemmelsene inn i beredskaps- og krigsloven, men Justisdepartementet fant det mer hensiktsmessig at endringen ble fremmet som endring til forsyningsloven. Handelsdepartementet sluttet seg til dette.

At man falt ned på å legge disse bestemmelsene til forsyningsloven var det grunn til å anta må ha hatt flere årsaker. Blant disse var det sannsynligvis utslagsgivende at den utløsende årsaken til at man behøvde hjemmelen lå i behovet for å styrke transport- og reparasjonstjenestene for å sikre forsyningsberedskapen, som med trusselbildet fra den tiden ble ansett for å være den kanskje aller største utfordringen ved en krig.

I høringsnotatet ble det videre pekt på at planleggingsforutsetningene var vesentlig endret siden 1967. Økt spesialisering og ny teknologi og infrastruktur stilte dessuten nye krav til arbeidskraftberedskapen. Etter Nærings- og handelsde-

partementets og Arbeidsdepartementets syn ville de fleste utfordringer kunne løses mer effektivt ved å sikre tilgangen til tjenestene som sådan enn ved utskrivning av enkeltpersoner.

Heller ikke de forutsetningene som gjorde at § 30 i forsyningsloven fikk et nytt fjerde ledd i 1983 om utskrivning til det sivile ledelsesapparatet og innkalling til øvelser av lengre varighet, var etter de to departementenes syn relevante lenger. I tråd med ansvars- og likhetsprinsippet var dagens kriseledelsesapparat i mye større grad basert på den ordinære bemanningen og oppgavefordelingen i forvaltningen. Å tenke seg at man skulle gå over til en særskilt ordning for krig var vanskelig og kunne føre til unødig uklarhet i gråsonesituasjoner. Dagens risikoscenarioer krevde heller ikke en økt dimensjonering av ledelsesapparatet på sivil side. De to departementene mente derfor at både krisehåndtering og øvelser lå godt innenfor den enkeltes ordinære oppgaver og at avtaleverket i arbeidslivet ga tilstrekkelig rom når det gjelder kompensasjoner. Det var i den forbindelse viktig å være klar over at man også i Ot.prp. nr. 2 (1983-84) både pekte på at § 30 fjerde ledd bare ville få betydning for en mindre del av personellet i den sivile krigstidsorganisasjon og at det var ”— en forutsetning at disponering normalt vil bli foretatt i forståelse med den enkelte.”

For å kunne beholde den ordinære organiseringen og ansvarsfordelingen i næringsliv og administrasjon så intakt som mulig også ved mobilisering var det nødvendig med en fungerende fritaksordning, men de to departementene kunne ikke se at dette er avhengig av at bestemmelsene i § 30 videreføres. Å benytte § 30 til innkalling av personell fra næringslivet til lengre kurs og øvelser ville heller ikke være hensiktsmessig. Det var uansett ikke naturlig at den generelle hjemmelen for forhåndsutskrivning av personell og innkalling til øvelser for det offentlige lå i en lov om næringsrettede beredskapstiltak.

I høringsnotatet pekte departementene på at dagens trusselbilde tilsier at en eventuell mobilisering vil legge beslag på langt færre mannskaper enn ved trusselbildet før 1991. Dette innebærer at sivile virksomheter (også de som er samfunnskri-

tiske) lettere ville kunne opprettholde sin virksomhet i en situasjon med mobilisering. På grunn av den generelle samfunnsutviklingen, med forandringer knyttet til virksomheters levetid, endringer i eierforhold, spesialisering etc. vil det være svært krevende til enhver tid å ha et oppdatert register over samfunnskritiske virksomheter og deres arbeidskraftbehov. De registrerte data vil lett kunne bli utdaterte i en situasjon der en krise oppstår.

I samarbeid med Arbeidsdepartementet la derfor Nærings- og handelsdepartementet fram forslag til endring av § 10 i NAV-loven. De to departementene la til grunn at den nye bestemmelsen i all hovedsak ville dekke de beredskapsbehovene som er knyttet til arbeidskraft. Nærings- og handelsdepartementet pekte likevel på at § 3 i beredskaps- og krigsloven gir hjemmel for utskrivning av arbeidskraft til sivile og militære formål i de situasjonene, som ligger innenfor denne lovens virkeområde. Det legges til grunn at denne hjemmelen ikke bare omfatter prioritering av visse typer virksomheter ved tildeling av ytterligere arbeidskraft, men også at arbeidstakere i slike situasjoner kan pålegges å bli i bestemt type virksomhet. Det var viktig å understreke at forsyningsloven ikke gir hjemmel til forberedelser til eller utskrivning av arbeidskraft ved kriser som ikke er av krigslignende art, jf forsyningsloven § 30.

Departementet pekte videre på at den enkelte bedrifts plikt til å utarbeide plan for dekning av arbeidskraftbehov er hjemlet i Forskrift om fritak for og utsettelse med fremmøte i Forsvaret ved mobilisering. Denne forskriften er gitt i medhold av lov om verneplikt § 17 første ledd første punktum og lov om Heimevernet § 21, begge av 17. juli 1953. Forskriften er under revisjon. Departementet forutsatte at denne også blir endret slik at ordningen med detaljert planlegging i enkeltbedrifter opphører. Dagens ordning legger unødvendige byrder på næringslivet, står ikke i forhold til forsvarets mobiliseringspotensial, tar ikke i nødvendig grad hensyn til behovet for spesialkompetanse og har i praksis ikke fungert på lenge. At den detaljerte planleggingen opphører betyr etter departementets syn ikke bortfall av det enkelte departements ansvar for å melde inn til NAV hvilke samfunnsviktige virksomheter som må prioriteres innenfor den enkelte sektor. Slike innspill må nødvendigvis være grunnlaget for NAVs beredskapsarbeid også i framtiden. Lovutkastet tok hensyn til dette.

Slik forsyningsloven § 30 framstår, og ikke minst benyttes, regulerer den forholdet mellom arbeidstakere og deres arbeidsgivere både i

offentlig og privat sektor og mellom arbeidskraftmyndighetene og den enkelte borger. Departementet mente derfor at det behovet for utskrivning som finnes utover det som ivaretas av NAV-loven, helt klart ligger utenfor virkeområdet for en sektorlov som skal regulere forholdene mellom myndigheter og næringsliv, og må ivaretas i annet lovverk.

Departementet foreslo på den bakgrunn at § 30 i forsyningsloven ikke ble erstattet med en tilsvarende paragraf i den nye loven, men at det i stedet legges opp til et oppfølgingsarbeid basert på de generelle bestemmelsene om plikter for næringslivet i den nye loven og på § 10 i NAV-loven.

NAV-loven § 10 regulerer Arbeids- og velferdsstatens beredskapsoppgaver. Den gjelder både for kriser i fred og ved krig, og den omhandler både forberedende tiltak og etatens oppgaver når en krise har oppstått eller krig truer eller har tatt til. I høringsnotatet ble det forslått å fjerne kravet om at Arbeids- og velferdsdirektoratet skal opprettholde systemer for kartlegging av samfunnsmessige bedrifter og deres behov. Det ble videre forslått å lovfeste Arbeids- og velferdsdirektoratets adgang til å gjennomføre beredskapsplanlegging i samarbeid med bemanningsforetak. I annet ledd ble Arbeidsdepartementet gitt fullmakt til i forskrift å gi nærmere bestemmelser om prioritet og formidling av arbeidskraft.

I bestemmelsens første ledd ble det lagt opp til å regulere beredskapstiltak internt i Arbeids- og velferdsetaten. Tiltakene omfattet utarbeidelse av beredskapsplaner og rutiner, samt avholdelse av øvelser og opplæring av personell. Bestemmelsens formål var å sikre at det planlegges og øves for at etatens primæroppgaver i størst mulig grad kan opprettholdes ved kriser i fred og i krig. Arbeids- og velferdsetatens driftssikkerhet vil i stor grad avhenge av egenskapene til de varer og tjenester etaten kjøper, som for eksempel etatens ikt-systemer. Avtaler etaten inngår med leverandører skulle derfor inneholde krav til leveringsdyktighet og informasjonssikkerhet. Begrepet informasjonssikkerhet omfattet også ivaretagelse av personvern.

I høringsnotatet ble det foreslått at Arbeids- og velferdsdirektoratets plikt til å opprettholde systemer for kartlegging av samfunnsviktige bedrifter og deres behov ikke skulle videreføres. Endringen ble begrunnet i at kvantitative og kvalitative rapporteringsproblemer og stadige endringer i arbeidsmarked, produksjon og næringsstruktur hadde medført at forhåndskartleggingen ikke lenger ble ansett formålstjenelig.

Bestemmelsens annet ledd omhandlet Arbeids- og velferdsetatens oppgaver som del av den nasjonale arbeidskraftberedskap. Etaten skulle bistå ved endringer i arbeidskraftbehovet, først og fremst ved å benytte egne ressurser, blant annet registrerte arbeidsledige. Arbeids- og velferdsetaten skulle også formidle frivillige som måtte melde seg til etaten. Det ble i tillegg foreslått en presisering av at Arbeids- og velferdsdirektoratet kunne inngå avtaler med bemanningsforetak eller andre utleierye av arbeidskraft for å øke tilgangen til kompetent/spesialisert arbeidskraft i en krise- eller krigssituasjon. Det ville være opp til Arbeids- og velferdsdirektoratet å vurdere om slike avtaler skal inngås. Bestemmelsen var foreslått tatt med i lovteksten da den anses som et særlig aktuelt virkemiddel.

Det ble videre foreslått at ansvarlig fagdepartement i forskrift skulle gis fullmakt til å gi nærmere bestemmelser om prioritering av innrapportert arbeidskraftbehov og formidling av arbeidskraft.

I høringsnotatet ble det foreslått at NAV-loven § 11 annet ledd skulle tilføres en setning for å tydeliggjøre at Helse- og omsorgsdepartementet har kompetanse til å pålegge ansatte i Arbeids- og velferdsetaten å gjøre tjeneste i helse- og sosialtjenesten.

11.1.1 Høringsinstansenes syn

Fylkesmannen i Oppland har gitt uttrykk for at det vil være nødvendig å ha en oversikt over samfunnsviktige bedrifter for å kunne supplere arbeidskraft til bedriftene i en krise, og at Arbeids- og velferdsetaten som følge av etatens øvrige oppgaver vil være i en gunstig posisjon til å gjennomføre en slik kartlegging.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i sin høringsuttalelse pekt på behovet for å koordinere en eventuell omdisponering av personellressurser fra Arbeids- og velferdsetaten til helse- og sosialtjenesten. Koordineringsbehovet er begrunnet i at de personellressurser som ønskes omdisponert kan være viktige for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne løse sine oppgaver i kriser og krig. Det vil derfor kunne være nødvendig å prioritere mellom oppgaver. Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår at kompetansen til å pålegge ansatte i Arbeids- og velferdsetaten å tjenestegjøre i helse- og sosialtjenesten legges til Arbeidsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet i fellesskap.

11.1.2 Departementets vurderinger

Arbeidsdepartementet vil legge vekt på at i tillegg til problemene knyttet til opprettholdelse av oppdaterte og relevante registre, vil variasjoner i mulige krisescenarioer og dermed behovet for arbeidskraft, gjøre det vanskelig å forhåndsdefinere hvilke bedrifter som vil kunne være samfunnsviktige og hvilket arbeidskraftbehov bedriftene vil ha. I stedet for å basere seg på forhåndskartlegging legges det i lovutkastet opp til at Arbeids- og velferdsetaten i kriser og krig skal yte fortløpende bistand til samfunnsviktige bedrifter ved å supplere arbeidskraft basert på rapportering fra ansvarlig fagdepartement eller fra bedriftene selv.

Arbeidsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet har ingen merknader til synspunktene i Arbeids- og velferdsdirektoratets høringsuttalelse, og lovutkastet er endret i tråd med dette.

12 Felles bestemmelser

12.1 Delegasjon

12.1.1 Høringsnotatet

I høringsforslaget var delegasjonsmyndigheten lagt til Kongen. Ved vedtakelsen av loven i Stortinget overlates ikrafttredelsen til den tid regjeringen (Kongen) bestemmer. Når det etter lovens vedtakelse fremmes kongelig resolusjon om ikrafttredelse er det hensiktsmessig også å delegere myndighet i loven til de aktuelle departementene. Det vil da være naturlig å beskrive nærmere strukturen i loven og de ulike behov de enkelte departementene har i resolusjonen. Det er også viktig at dette gjøres i en felles kongelig resolusjon slik at det ikke blir et utall forskjellige kongelige resolusjoner om delegasjon til ulike departementer i henhold til de ulike hjemmelsparagrafer. Dette ble foreslått fordi det gjør det langt enklere å få oversikt over hvilken myndighet som er delegert til hvilket departement. Dersom det skulle vise seg at det blir behov for delegasjon til ytterligere ett eller flere departementer kan det fremmes en ny kongelig resolusjon identisk med den gjeldende, hvor det i tillegg er lagt til ytterligere ett eller flere departementer. Dette ble det lagt opp til for å opprettholde en oversiktlig struktur, hvilket er ekstra viktig ved en fullmaktslov som denne.

12.1.2 Høringsinstansenes syn

Helse- og omsorgsdepartementet påpeker at lovutkastet åpner for at Kongen kan delegere myndighet (utferdige forskrifter og vedtak om tiltak) til næringsorganisasjoner og liknende sammenslutninger. Det er vanskelig å se for seg beredskapssituasjoner der næringsorganisasjoner skulle være bedre rustet til å gjøre dette enn de som normalt utferdiger forskrifter. Til sammenligning har lov om helsemessig og sosial beredskap ikke inntatt noen tilsvarende hjemmel for delegasjon. EØS-avtalens konkurranseregler kan også være til hindre for slik delegasjon av myndighet til organer som private kommersielle interesser har bestemte innflytelse over. (Referanse: "Introduktion til fællesskabsretens påvirkning af dansk forvalt-

ningsret", København 1995. Niels Fenger.). Generelt sett er en slik delegasjon uheldig. Dersom denne delegasjonen likevel skal opprettholdes i lovteksten, foreslår Helse- og omsorgsdepartementet at den gis en tydelig begrunnelse og spesifiseres nærmere da den synes for vid. Samtidig bør det klargjøres hva som skal til for å kunne oppfylle lovens vilkår.

Forsvarsdepartementet har i andre sammenhenger også vist til prinsipielle innvendinger mot å delegere til private nærings sammenslutninger.

12.1.3 Departementets vurderinger

Spørsmålet om mulighet for delegasjon til næringsorganisasjoner og lignende sammenslutninger er en videreføring av gjeldende rett (forsyningsloven § 17) og ble drøftet i en tverrdepartemental juristgruppe under utarbeidelsen av lovutkastet. Departementet støtter gruppens konklusjon om at dette kan være nødvendig. Det finnes eksempler fra flere sektorer på at organisasjoner og sammenslutninger utfører forvaltningsoppgaver.

12.2 Kompensasjon – erstatning

12.2.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det lagt opp til at det skal ytes kompensasjon/erstatning til næringsdrivende i tråd med alminnelig regler om kompensasjon for dokumenterte tap. Dette var i tråd med for eksempel ekomloven fra 2003.

Det ble ikke foreslått å gi kompensasjon for kommuner eller andre offentlige virksomheter. Disse har et selvstendig samfunnssikkerhets- og beredskapsansvar, og det ble forutsatt at aktuelle tiltak inngår i det alminnelige beredskapsplanansvaret. Heller ikke i forsyningsloven la man opp til kompensasjon for kommuner eller fylkeskommuner, men presiserte at oppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av tiltak skulle gjennomføres uten godtgjørelse. Det var ikke grunn til å anta at for eksempel kommuner vil få reelt økte behov for saksbehandlerkapasitet eller investeringskost-

nader som følge av en ny lov. I forhold til hjemlene i forsyningsloven ville kravene til kommunene reduseres kraftig og de ville ha større mulighet til selv å styre ambisjonsnivå, løsninger og kostnader.

12.2.2 Høringsinstansenes syn

Maskinentreprenørenes forbund anser kompensasjon for å være et viktig virkemiddel for å få involvert næringsdrivende i særskilte tiltak og beredskapsarbeid av denne art. Forbundet imøteser klare retningslinjer for utbetaling av kompensasjon til dekning av kostnader i forbindelse med forberedelser og gjennomføring av tiltak til beredskap samt retningslinjer vedrørende kompensasjon for tap av inntekter som følge av et pålegg med hjemmel i nytt regelverk.

Nortura uttrykker tilfredshet over at det slås fast at foretak som får meromkostninger eller tap ved gjennomføring av særskilte tiltak og beredskapsoppgaver skal kompenseres. *Nortura* peker også på at dette også må omfatte krav om erstatning fra tredjepart ved avtalebrudd på grunn av endret leveranse som resultat av beredskapsoppdrag. Dette er nødvendig for å sikre rettferdig byrdefordeling mellom aktører med ulik involvering i beredskapstiltak.

Østfold fylkeskommune peker i sin høringsuttalelse på at dersom omfanget av fylkeskommunens oppgaver skulle vise seg å bli mer omfattende enn det ser ut til på nåværende tidspunkt, vil fylkeskommunen forbeholde seg retten til å reise spørsmål om kompensasjon.

Norges Bondelag er fornøyd med formuleringen av om at næringsdrivende skal kompenseres for økonomiske meromkostninger som følge av særskilte tiltak med hjemmel i loven.

HSH vil særlig trekke frem som positivt at retten til erstatning/kompensasjon lovfestes uttrykkelig.

Justisdepartementet peker på sammenhengen mellom formuleringene om at ansvarlig myndighet *skal* begjære skjønn så snart som mulig, og kompensasjonen fastsettes "etter retningslinjer somfastsettes av Kongen", mens skjønn bare skal gjennomføres etter avtale.,

12.2.3 Departementets vurderinger

Spørsmål knyttet til kompensasjon har i varierende grad vært gjenstand for diskusjoner i departementets beredskapsmessige samarbeid med næringslivet. Departementet har imidlertid alltid inntatt det prinsipielle standpunktet at når næringslivet påtar seg samfunnssikkerhetsoppgaver utover det som kan forventes ut fra hensyn til egen drift eller kommersielle og konkurransemessige hensyn skal dette kompenseres på en rimelig måte. Dette prinsippet knesettes nå i lovutkastet, men hvordan det skal ivaretas og praktisk gjennomføres vil det bli tatt stilling til gjennom forskrifter eller avtaler som kan variere fra næring til næring.

Når det gjelder fylkeskommunene oppfatter departementet det slik at Østfold fylkeskommune aksepterer den grunnleggende forutsetningen om at fylkeskommunen som andre offentlige virksomheter har et selvstendig ansvar, som det må budsjetteres for. Det finnes forvaltningsmessige rutiner for å håndtere budsjettmessige konsekvenser av større endringer i oppgaveporteføljen. Departementet forutsetter at det er gjennom slike ordninger man vil søke å dekke kostnadene knyttet til eventuelle oppgaver utover de man ser for seg i dag.

Spørsmålene knyttet til håndteringen av skjønn er mer utførlig behandlet i spesialmerkningene til lovutkastet.

13 Administrative sanksjoner og straff

13.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet var det tatt inn bestemmelser om tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og straff. For kommuner og fylkeskommuner var det tatt inn en bestemmelse som henviste til kommuneloven kapittel 10 A om statlig tilsyn med kommunen eller fylkeskommunen.

13.2 Høringsinstansenes syn

Tvangsmulkt begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter fristen for retting av forholdet. *Maskinentreprenørenes forbund* imøteser prosedyrer som presiserer hva som ligger i fristbegrepet og hvilke forhold som krever retting når krav om tvangsmulkt presenteres for rette vedkommende.

Kommunal- og regionaldepartementet stiller spørsmålsteget ved om bestemmelsene om sanksjoner som tvangsmulkt og overtredelsesgebyr er nødvendige. Fylkesmannens eller Kongens sanksjonsapparat bør etter Kommunal- og regionaldepartementets syn her være tilstrekkelig.

Justisdepartementet har merknader av mer lovteknisk art.

13.3 Departementets vurderinger

Bruk av tvangsmulkt er godt kjent fra store deler av næringslivet. Siden loven skal dekke et svært bredt spekter av næringer i forskjellige deler av verdikjedene for både varer og tjenester kan det etter departementets syn muligens ikke være hensiktsmessig eller rimelig å sette felles krav til alle disse. Hvilke regler som skal være generelle og hvilke som kan og bør være næringsspesifikke vil måtte vurderes i forbindelse med forskriftsarbeidet. Sanksjoner utover de rent strafferettslige er etter Nærings- og handelsdepartementets syn helt nødvendige. Det er av avgjørende viktighet at alle aktører bidrar etter beste evne både i planlegging og krisehåndtering for at samfunnet skal kunne fungere også i kriser.

Justisdepartementets merknader er i hovedsak innarbeidet i lovteksten.

Maskinentreprenørenes forbunds synspunkt er ivaretatt i forskriftshjemmelen.

14 Administrative og økonomiske konsekvenser

Departementet legger til grunn at etterarbeidet i berørte departementer som følge av iverksettningen av en ny lov om næringsberedskap vil dekket innenfor ordinære budsjetttrammer. Lovutkastet innebærer ikke vesentlige andre økonomiske konsekvenser enn forsyningsloven. I noen sammenhenger vil loven kunne innebære reduserte forpliktelser. Det vises til at forsyningsloven kan innebære store kompensasjonsforpliktelser ved rekvisisjon av varer, annet løsøre og fast eiendom. Innretningen av lovutkastet er imidlertid en annen i og med at det er lagt større vekt på at tiltakene som benyttes skal være så lite inngripende og omfattende som mulig. I praksis kan man derfor etter departementets syn anta at totalkostnadene for stat, fylkeskommuner og kommuner både til planlegging og krisehåndtering kan bli mindre.

Det kan framkomme besparelser ved at store strukturer for krisehåndtering faller bort og erstattes med et bedre tilpasset samarbeid med næringslivet/ulike bransjer. Disse besparelsene er imidlertid i noen grad allerede realisert ved at omfattende forsyningsberedskapsordninger både på sivil og militær side har hatt mindre fokus, og til dels har vært lagt på is, de senere årene. Næringslivet har fordel av en lov som avklarer forholdet mellom næringslivet og myndigheter. Dette gjør krisehåndtering og forberedelser bedre avstemt enn med rene påleggshjemler. Rammebetingelsene for næringslivet blir mer for-

utsigbare også i kriser. Konsekvensene av problemer i tilgangen på varer og tjenester vil også begrenses som følge av bedre tilpasset krisehåndtering. Lovutkastet vil medføre en klargjøring av ansvarsforhold i forhold til dagens utfordringer. Siden forslagene legger opp til en metodikk for samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet med fleksible løsninger og tiltak tilpasset den konkrete situasjonen, ligger det sterke elementer av forenkling i forslaget.

Arbeids- og velferdsdirektoratets plikt til å opprettholde systemer for kartlegging av samfunnsviktige bedrifter og deres behov, videreføres ikke i forslaget til ny § 10 i NAV-loven. Kvantitative og kvalitative rapporteringsproblemer og endringer i arbeidsmarked, produksjon og næringsstruktur medfører at forhåndskartleggingen ikke lenger anses formålstjenelig. Forhåndskartleggingen har de senere år ikke blitt gjennomført etter intensjonen. Bortfall av bestemmelsen medfører av den grunn ingen konkret innsparing i administrative ressurser for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Derimot antas det at ressursbruken i Arbeids- og velferdsdirektoratet hvis nåværende kartleggingsplikt skulle blitt gjennomført etter intensjonen ville utgjøre 2 - 4 årsverk. En aktivisering av denne ordningen ville også kreve noe ressursbruk hos rapporterende instanser.

De andre foreslåtte endringene i NAV-loven antas ikke å medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

15 Merknader til de enkelte lovbestemmelsene

Til § 1 Lovens formål

Lovens formål er så langt mulig å sikre samfunnets behov for varer og tjenester ved kriser.

Lovutkastets innretning er slik at næringslivet skal kunne drive den virksomhet som de normalt driver også ved kriser, blant annet ved at de kan forberedes og eventuelt rustes opp.

Det fremgår av bestemmelsen at loven først og fremst er innrettet mot samarbeid med næringslivet. Pålegg overfor næringslivet er tiltenkt de tilfeller der det ikke oppnås avtaler av ulike årsaker.

Det vises også til kvalifiseringen i § 9 som innebærer at næringsdrivende ikke kan gis pålegg dersom formålet kan oppnås i tide på annen måte. Det vises også til vesentlighetskriteriet i § 2 om at loven trer inn ved kriser med vesentlige konsekvenser for tilgangen til varer og tjenester ved kriser.

Det vises for øvrig til omtale i kapittel 8.

Av hensyn til behovet for fleksibilitet omfattes alle næringsdrivende i utgangspunktet av loven. Med næringsdrivende forstås enhver som driver virksomhet av økonomisk art. Således også gårdbrukere, fiskere og utøvere av liberale yrker. Begrepet "næringsdrivende" skal forstås i vid betydning. Det er i denne sammenheng ikke avgjørende om en virksomhet har økonomisk vinning som formål; også ideelle foreninger og stiftelser kan drive næring. Således vil for eksempel Det Norske Veritas og også Den Norske Turistforening, for så vidt angår hytte- og hotelldrift, kunne falle inn under loven. Det avgjørende er om en virksomhet er av en så fast og omfattende karakter at det vil falle naturlig å tale om næringsvirksomhet. Den helt tilfeldige og kortvarige virksomhet vil etter dette normalt falle utenom.

Kjernen er at det utøves en viss aktivitet av økonomisk karakter. "Økonomisk" karakter brukes i motsetning til virksomhet av ideell, humanitær, sosial og lignende art. Videre må aktiviteten være av en viss varighet og et visst omfang. En enkeltstående transaksjon eller et enkelt arbeidsoppdrag faller således også utenfor. Såfremt selve den virksomhet som drives er av "økonomisk karakter" vil det være uten betydning om virksom-

heten tar sikte på å gi økonomisk utbytte, eller om formålet med virksomheten er å skaffe midler til et ideelt formål. Det vil heller ikke være avgjørende om virksomheten gir overskudd, bare den rent objektivt sett er egnet til å gi det. Hvorvidt virksomheten er lagt an på å gi overskudd, eller om vederlagene stipuleres til bare å dekke de rent faktiske driftsutgiftene, vil heller ikke være avgjørende.

Næringsvirksomhet defineres gjerne som økonomisk aktivitet av en viss varighet og omfang. Det vil si at omsetningen må være over en viss størrelse og aktiviteten må strekke seg over en viss tid. Merverdiavgiftsloven (mval.) legger til grunn en omsetning på kr 50 000 eller mer over en periode på 12 måneder. Brønnøysundregistrene opererer med en kortere tidsperiode. Departementet har vurdert å knytte beløpet til folketrygdens grunnbeløp (dvs ½ G) over en periode på inntil 12 måneder, men ikke funnet dette nødvendig. Se også kapittel 8.3.

Til § 2 Lovens saklige virkeområde

Loven regulerer i første rekke forholdet mellom offentlige myndigheter (statlige og kommunale) og næringsdrivende. Myndighet kan delegeres, også til sammenslutninger som ikke nødvendigvis er "offentlig myndighet".

Det følger allerede av ansvarsprinsippet, jf. lovutkastet § 5, at lokale og regionale myndigheter kan ha plikt til å bistå ved krisehåndtering lokalt. Lovutkastet har i § 11 en bestemmelse om kommunal plikt til å bistå næringslivet ved krisehåndtering, men lovutkastets innretning er mot næringsdrivende, ikke mot lokale og regionale myndigheter. Et eksempel på bistand fra kommune til næringsdrivende kan være i forbindelse med rask håndtering av midlertidige tillatelser etter plan- og bygningsloven.

Loven gjelder både forberedelse og gjennomføring til kriser, jf. § 6 og merknad til § 6.

Etter lovforslaget § 2 er virkeområde begrenset til de kriser som har "vesentlige konsekvenser" for tilgangen til varer og tjenester.

Dette innebærer at selv om en krise kan karakteriseres som en stor krise isolert sett, er det ikke sagt at den har vesentlige konsekvenser for tilgangen til varer og tjenester. I så tilfelle vil loven ikke komme til anvendelse.

Hvorvidt en krise har vesentlig betydning for tilgangen til varer eller tjenester må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Det vises til omtale i kapittel 8.

Vurderingen må ta utgangspunkt i konsekvensen av bortfall over et visst tidsrom av en vare eller tjeneste som ut fra gjeldende samfunnsoppfatning er nødvendig for å opprettholde alminnelig og akseptabel levemåte, blant annet ved bruk av substitutter.

Dersom lovens virkemidler (særskilte tiltak) skal tas i bruk (og tiltakets formål ikke kan oppnås i tide gjennom avtaler og samarbeid) må de tiltak som brukes være forholdsmessige i forhold til krisens konsekvenser. Dette følger av de alminnelige ulovfestede forvaltningsprinsippene om blant annet myndighetsmisbruk og forholdsmessighet (dvs. samsvar mellom mål og virkemidler), som vil gjelde også i krisesituasjoner. Dette innebærer at vedtak om særskilte tiltak ikke må være vilkårlig, det må ikke tas utenforliggende hensyn osv.

Det er også unntak for andre regler i forvaltningsloven. Det vises til merknadene til § 13.

Det vises for øvrig til omtale i kapittel 8.1. hvor det blant annet framgår at virkeområdet snevres inn i lovutkast ved at det ikke regulerer direkte på enkeltindividnivå, men retter seg mot næringslivet.

Til § 3 Lovens stedlige virkeområde

Loven gjelder på norsk territorium til grunnlinjene og på kontinentalsokkelen. Loven vil således gjelde for installasjoner på kontinentalsokkelen. Departementet har ikke sett behov for at loven skal gjelde i den økonomiske sonen (200 nautiske mil fra grunnlinjene).

Til § 4 Lovens begreper

For nærmere omtale av bokstav b) etterspørselsjokk, bokstav c) tilbudsvikt og bokstav d) logistikkbrist vises til omtalen i kap 3.1.

Med særskilte tiltak menes enkeltvedtak som retter seg mot en nærmere spesifisert mottaker, for eksempel en eller flere næringsdrivende innen en bestemt bransje. Enkeltvedtakene kan være fattet i forbindelse med en konkret krise, men også som ledd i alminnelige beredskapsforberedelser. Enkeltvedtakene vil typisk være fattet med

hjemmel i forskrift. Myndighet til å fatte vedtak kan fremgå av delegasjon eller direkte av forskrift, jf lovutkastet §§ 8 og 9.

Til § 5 Offentlige myndigheters ansvar ved krisehåndtering (ansvarsprinsippet)

Bestemmelsen er tatt inn etter mønster av tilsvarende bestemmelse i helseberedskapsloven § 2-1., men skiller seg ved at det er tatt inn en kvalifisering om at ansvaret gjelder i rimelig utstrekning på de områder kommunesektoren ikke er tillagt særlige oppgaver under normale forhold. Et eksempel på at kommunene er tillagt særlige oppgaver følger av kommunehelsetjenesteloven. For eksempel på matvaresektoren er kommunene ikke tillagt særlige oppgaver og kommunens ansvar vil derfor være begrenset til det som i rimelig utstrekning følger av ansvarsprinsippet.

Bestemmelsen slår fast at alle som har et ansvar også har ansvar for beredskapsplanlegging og krisehåndtering på samme område. I lovutkastet § 5 presiseres det at det i denne sammenhengen er snakk om offentlige instanser. Hvor langt dette ansvaret strekker seg vil variere på de ulike ansvarsområdene. Eksempelvis kan statlige myndigheters kriseorganisering i en matvarekrise ha ansvaret for å få nødvendige matvarer ut til butikker og lager i kommunene, mens kommunen vil ha ansvar for at for eksempel kommunale sykehjem og andre pleie- og hjelpetrengende (hjemmesykepleie m.v.) får nødvendige matvarer tilkjørt, på samme måte som kommunen har dette ansvaret i en normalsituasjon. Den øvrige delen av befolkningen forutsettes da å selv kunne kjøpe og hente matvarer i butikk slik den vanligvis gjør.

Departementet har valgt å lovfeste dette ulovfestede ansvarsprinsippet for å synliggjøre at dette ligger til grunn for alt beredskapsarbeid. Det er en av pilarene beredskapsarbeidet bygger på. Lovutkastet bygger imidlertid på at det kan vedtas særskilte tiltak ved kriser for å avhjelpe de offentlige instansene som ansvaret ordinært tilligger.

Med offentlige myndigheter menes også kommuner og fylkeskommuner.

Til § 6 Forskrifter om særskilte tiltak

En krise er en situasjon av ekstraordinær karakter der tilgjengelige ressurser og ordinære ansvarsforhold ikke strekker til og ekstra tilførsel av ressurser er nødvendig. Det er således krisens konsekvenser og behovet for å tilføre ressurser for å sikre tilgang til varer og tjenester som er avgjø-

rende for om loven kommer til anvendelse, jf merknadene til § 2.

Kriser kan inntreffe momentant og uten forvarsel. Ved andre kriser kan det være forvarsler kort tid før krisen inntreffer. Noen kriser kan også komme mer gradvis. Bestemmelsen i § 6 gir hjemmel til å gi forskriftsbestemmelser når en krise er i ferd med å inntreffe, dvs. i forkant av en kommende krise. Lovutkastet § 6 gir også hjemmel til å gi forskriftsbestemmelser om forberedelser uten at forvarsler for krise har materialisert seg, med andre ord slik at krise ikke er nært forestående. For å gi bestemmelser om forberedende tiltak er det tilstrekkelig at det er en generell risiko for en krise som oppfyller de materielle vilkårene i lovutkastet § 6.

Et forberedende tiltak vil i lovens forstand være et særskilt tiltak. Begrepet forberedende er brukt for tiltak som tidsmessig skiller seg fra andre særskilte tiltak og kan innholdsmessig være av mer forberedende karakter.

Det er ikke nødvendig at krisen har inntrådt for å kunne fatte vedtak om og iverksette forberedende tiltak som er knyttet til en konkret krise. Forberedende tiltak behøver ikke være knyttet til en påviselig risiko for at en konkret krise vil kunne inntreffe, men kan være basert på mer generelle risikoanalyser. For å understreke de forberedende tiltakene er begrepet "risiko" tatt inn i lovtæksten.

I bokstav a) er det tatt inn omsetningsregulerende tiltak. Dette er ikke rasjonering på borger/enkeltindividnivå. Omsetningsreguleringen vil rettes mot næringsaktørene. Det vises til omtale i kap 8.1. Bokstav a) er ikke uttømmende.

Begrepet risiko er tatt inn for å synliggjøre behov for forberedelser. Loven gjelder åpenbart også i de tilfeller der krisen inntreffer momentant eller uventet slik at man ikke får tid til forberedelser, men må håndtere krisen direkte.

§ 6 må ses i sammenheng med vilkårene i §§ 1, 2 og 9.

For øvrig vises til omtale i kap 6.3.

Det vises til omtale i kapittel 3.1 (jf. merknadene til lovutkastet § 4) for omtale av begrepene logistikkbrist, etterspørselssjokk og tilbudssvikt. Videre vises til kapittel 8.1 og omtale av lovens virkeområde, hvor det fremgår blant annet at lovutkastet likestiller varer og tjenester, omfatter alle typer kriser m.m.

Til § 7 Tidsbegrensede forskrifter

Bestemmelsen gir hjemmel for det departementet som normalt har sektoransvaret til å gi tidsbe-

grensede forskrifter. Hjemmelen vil kunne være aktuell i akutte kriser der det ikke er delegert myndighet fra Kongen til vedkommende departement. Bestemmelsen er tatt inn for å sikre at det ikke oppstår en situasjon hvor en krise ikke kan håndteres i tide grunnet manglende hjemmel.

Til § 8 Vedtak om særskilte tiltak med hjemmel i forskrifter

Bestemmelsen dekker både forberedelser forut for kriser og forberedelser i tilknytning til at en konkret krise vil kunne inntreffe. Det vises til omtale til § 6 ovenfor.

Vedtak om særskilte tiltak vil kunne være aktuelt der det ikke er oppnådd avtaler med næringslivet, hvor det ikke er tid til å inngå avtaler eller av andre årsaker. I andre tilfeller vil det være tilstrekkelig med forskrifter for å regulere de aktuelle delene av næringslivet i en krise uten at det fattes vedtak om særskilte tiltak.

Lovens system er at særskilte vedtak fattes med hjemmel i forskrifter. Kongen kan i forskrift fastsette vilkår for og myndighet til å fatte vedtak om særskilte tiltak, jf. *andre ledd*. Myndigheten kan delegeres til sektoransvarlig departement. For eksempel kan det angis hvem som skal ha myndigheten, krav til kompetanse for den som skal fatte vedtak, vilkår for å kunne fatte vedtak.

Det vises til omtale av lovutkastet § 4 og kapittel 3.1 for innholdet i begrepene logistikkbrist, etterspørselssjokk og tilbudssvikt.

Vedtak om særskilte beredskapstiltak vil normalt fattes med hjemmel i forskrift (jf. § 8). Det er normalt det enkelte sektoransvarlige departement som fatter vedtak i henhold til den forskrift som gjelder på området. Dette forutsetter at myndighet til å fastsette forskrift er delegert, og at det er gitt forskrift. Dersom dette ikke er tilfelle kan Kongen med hjemmel direkte i loven fatte vedtak om særskilte tiltak.

Til § 9 Begrensning i adgangen til å fatte vedtak

Bestemmelsen må ses i sammenheng med lovutkastet §§ 1 og 2, som legger føringer for bruk av pålegg rettet mot næringsdrivende. Dersom formålet kan oppnås på annen måte uten at dette medfører uforholdsmessige store kostnader for samfunnet eller annen næringsdrivende, skal pålegg ikke gis. Dette må ses i lys av lovutkastet § 1. Frivillig avtale og samarbeid skal være primær håndtering ved en krise. Dersom frivillig avtale ikke oppnås, har det formodningen mot seg at den næringsdrivende ønsker å utføre et tiltak. For å

pålegge den næringsdrivende å utføre et tiltak i en slik situasjon, må det medføre uforholdsmessige store kostnader å oppnå formålet i tide ved å benytte alternative aktører eller alternative tiltak. Dersom det er andre aktører som kan utføre tiltaket eller andre typer tiltak som vil oppfylle samme formål, vil det i utgangspunktet ikke være hjemmel for å gi pålegget.

Til § 10 Umiddelbar iverksettelse av særskilte tiltak

Bestemmelsen gjelder ikke for forberedende tiltak som ikke er initiert av en konkret risiko for at en krise vil inntreffe i nær framtid. Bestemmelsen gjelder kun for tiltak i kriser og forberedelser i umiddelbar tilknytning til risiko for at en krise vil inntreffe.

For andre forberedende tiltak vil ordinære regler om klageadgang og rettslig prøving komme til anvendelse da det ikke er noen nært forestående krise og tidsaspektet ikke er avgjørende.

Til § 11 Lokale og regionale myndigheters oppgaver

Første ledd stadfester lokale og regionale myndigheters plikt til å bistå næringslivet med gjennomføring av beredskapsoppgaver under en krise og ved forberedelser. Et eksempel kan være å få nødvendige tillatelser på plass.

Med beredskapsoppgaver menes beredskapsoppgaver som følger av samarbeidsavtale med næringslivet, beredskapsoppgaver som følger av loven etter forskrifter gitt i medhold av loven, samt beredskapsoppgaver som følger av vedtak om særskilte tiltak.

Etter *andre ledd* kan Kongen gi bestemmelser om at dersom kommunenes risiko- og sårbarhetsanalyser har avdekket behov for beredskapsplanlegging som omfatter leveranser av varer og tjenester fra næringsdrivende, skal kommunene følge dette opp ved å forberede eller gjennomføre særskilte tiltak. Et eksempel kan være at kommunene tar inn beredskapsklausuler i ordinære leveransekontrakter.

Til § 12 Statlig tilsyn med kommunen og fylkeskommunen

Bestemmelsen fastsetter at fylkesmannen fører tilsyn med kommunen og fylkeskommunen.

Til § 13 Forholdet til forvaltningsloven og konkurranseloven

Forvaltningsloven gjelder i utgangspunktet ved anvendelsen av loven. For forberedelser forut for en aktuell krise vil reglene i forvaltningsloven gjelde på vanlig måte. I en aktuell krisesituasjon vil ikke forvaltningslovens regler nødvendigvis gjelde fullt ut. For eksempel vil regler om oppsettende virkning og klageadgang ikke kunne gjelde i en akutt krise. Kongen kan derfor gjøre unntak fra forvaltningslovens bestemmelser når det er nødvendig for gjennomføringen av særskilte tiltak. Dette innebærer at det i et vedtak om særskilte tiltak i forbindelse med en krise kan fastsettes at det gjøres unntak fra forvaltningslovens regler. Dersom myndighet er delegert til et departement, vil departementet kunne fastsette dette i vedtaket. Det følger av forvaltningsloven § 37 tredje ledd bokstav b) at reglene om høring og rett til uttalelse ved fastsettelse av forskrifter i forvaltningsloven ikke vil gjelde.

Konkurranseloven gjelder i utgangspunktet ved anvendelsen av loven. Dersom det unntaksvis skulle oppstå behov for å gjøre unntak fra konkurranselovens bestemmelser, er det tatt inn hjemmel som gjør dette mulig.

Til § 14 Delegasjon

Bestemmelsen sier ikke eksplisitt at Kongen kan delegere til departementene da dette anses unødvendig å presisere. Det følger av sikker forvaltningsrett. Adgangen til å delegere til kommunale myndigheter er presisert i bestemmelsen.

I visse tilfeller kan det være nødvendig å delegere myndighet til næringsorganisasjoner og liknende sammenslutninger som er sentrale i håndteringen av en krise, for eksempel en sammenslutning nedsatt ad hoc som følge av en inntruffet krise. En slik sammenslutning vil typisk kunne bestå av representanter fra en spesiell bransje som innehar kritisk kompetanse innen det aktuelle fagområdet som er berørt av krisen. Det vises forøvrig til kapittel 12.1.

Til § 15 Opplysningsplikt

Bestemmelsen skal bidra til å lette informasjonsinnhenting i forbindelse med beredskapsarbeid.

Bestemmelsen innebærer at informasjon skal hentes fra offentlige myndigheter der det er mulig, slik at næringslivet ikke belastes med informasjonsavgivelse når informasjonen finnes i andre offentlige instanser. Dette er i tråd med

regjeringens arbeid med forenklinger for næringslivet og viderebruk av offentlige data.

Til § 16 Behandling av opplysninger om drifts- og forretningshemmeligheter

Bestemmelsen skal sikre at opplysninger om forretningshemmeligheter som næringsdrivende eller andre (jf. §§ 6, 15 og 17) blir pålagt å oppgi til offentlige myndigheter i forbindelse med en krise eller forberedelser til en krise, behandles slik at absolutt færrest mulig har tilgang til opplysningene slik at for eksempel opplysninger som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde ikke tilflyter konkurrenter. Det er derfor tatt inn et tillegg om at færrest mulig skal ha tilgang til opplysningene.

Til § 17 Kompensasjon til næringsdrivende

Det vises til omtale i kapittel 12.2.

Til § 18 Skjønn

Bestemmelsen gir partene anledning til å kreve skjønnsbehandling etter skjønnsloven ved behandling av krav om kompensasjon etter § 17. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett. Retten er utvidet slik at den ene part på selvstendig grunnlag kan kreve skjønnsbehandling.

Til § 19 Tvangsmulkt

Paragrafen gir regler om forvaltningsrettslig tvangsmulkt som et middel til å gjennomføre de krav som er satt i loven eller i medhold av den. Lignende regler om tvangsmulkt finnes blant annet i forurensningsloven § 73, energiloven § 7-3, arbeidsmiljøloven § 18-7, plan- og bygningsloven § 116 a og i vannressursloven § 60.

Første ledd gir hjemmel til å bruke tvangsmulkt for å sikre etterlevelse av offentligrettslige vedtak (forskrifter og enkeltvedtak). Det presiseres at tvangsmulkt bare kan brukes som et gjennomføringsmiddel. Dette har særlig betydning i den forstand at det ikke kan påløpe tvangsmulkt uten at det fysisk har vært mulig for vedkommende å etterleve det aktuelle pålegget. Bestemmelsen gir bare hjemmel for tvangsmulkt ved overtredelse av loven eller ved manglende oppfyllelse av vedtak gitt i medhold av loven. Overtredelse av vedtak i medhold av annen lovgivning kan ikke gi grunnlag for tvangsmulkt.

Tvangsmulkt kan ilegges "den ansvarlige", jf. *tredje ledd*.

Påløpt tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 d. I forbindelse med inndrivingen kan namsmyndighetene også prøve om vilkårene for å ilegge tvangsmulkt er oppfylt. Påløpt tvangsmulkt tilfaller staten. *Fjerde ledd* gir en adgang til å redusere eller frafalle påløpt tvangsmulkt.

Femte ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om tvangsmulkt, herunder om tvangsmulktens størrelse og varighet, fastsettelse av tvangsmulkt og frafall av påløpt tvangsmulkt.

Til § 20 Overtredelsesgebyr

Bestemmelsen gir hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av loven og bestemmelser gitt i medhold av loven.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som er ment å ivareta både individual- og allmennpreventive hensyn. Overtredelsesgebyr vil også ha til formål å hindre fremtidige overtredelser. Overtredelsesgebyr har likhetstrekk med straff, men er ikke å regne som straff og ilegges heller ikke av politi eller domstol. Sammenlignet med straff er overtredelsesgebyr et enklere og raskere sanksjonsmiddel.

Første ledd første punktum gir hjemmel til å pålegge den som har overtrådt loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven, å betale et overtredelsesgebyr til statskassen. Etter *andre punktum* kan fysiske personer bare ilegges overtredelsesgebyr når overtredelsen er forsettlig eller uakt-som. *Tredje punktum* fastsetter at et foretak ikke kan ilegges overtredelsesgebyr når overtredelsen skyldes forhold utenfor foretakets kontroll.

Overtredelsesgebyr kan gis for alle typer overtredelser. Dette gjelder både brudd på lov, forskrift og enkeltvedtak. I praksis vil det likevel først være aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr for de mer alvorlige overtredelsene.

Når det gjelder beviskrav er utgangspunktet i sivile saker et krav om sannsynlighetsovervekt. I straffesaker er den klare hovedregelen derimot at enhver rimelig og fornuftig tvil skal lede til frifinnelse. Høyesterett har lagt til grunn at det kreves noe mer enn ordinær sannsynlighetsovervekt for at forvaltningen kan ilegge sanksjoner av pønål karakter, slik som overtredelsesgebyr. Beviskravets styrke er relativt til hvor inngripende reaksjonen er. Avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, vil bero på en skjønsmessig helhetsvurdering. *Andre ledd* angir momenter som det skal legges vekt på ved vurderingen. Disse momentene skal også vektlegges i vurderingen av hvor stort et eventuelt overtredelsesgebyr skal

være. Andre ledd inneholder ingen uttømmende oppregning av hvilke momenter det kan legges vekt på.

Etter *andre ledd* skal det legges vekt på hvor alvorlig overtredelsen har krenket de interesser loven verner. Med "graden av skyld" siktes det til hvor klanderverdig handlingen er, for eksempel om den bærer preg av et uhell eller om den har et mer systematisk eller planmessig preg.

Ved utmålingen bør man også legge vekt på momenter som overtredelsens omfang og virkning, og det kan også legges vekt på om det er skjedd gjentatte overtredelser. Hensynet til om vesentlige samfunnsinteresser står på spill vil også være et sentralt moment.

Det skal legges vekt på å sikre forutsigbarhet i reaksjonene både for å unngå usaklig forskjellsbehandling og for å oppnå målet om preventiv virkning av reglene.

Tredje ledd bestemmer at endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Overtredelsesgebyret kan først tvangsinnføres etter at en eventuell klage på gebyret er ferdigbehandlet.

Fjerde ledd gir hjemmel for å fastsette nærmere forskrifter om overtredelsesgebyret.

Til § 21 Straff

Straffeansvar kan medføre fengsel eller bøter. Prinsippet om forholdsmessighet i strafferetten tilsier at straff skal stå i samsvar med overtredelsen. Straffeansvar for mindre alvorlige overtredelser er etter departementets syn i de aller fleste tilfeller en uforholdsmessig og uhensiktsmessig reaksjonsform. Straff er forbeholdt de alvorlige overtredelsene ved kriser som har store og alvorlige konsekvenser. Departementets vurdering må sees i sammenheng med forvaltningens adgang til å ilegge gebyr ved overtredelse av forskjellige bestemmelser.

Til § 22 Sanksjoner overfor kommuner og fylkeskommuner

Det vises til omtale i kapittel 13.

Nærings- og handelsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og underskriver et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven)

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1 Lovens formål

Formålet med loven er å avhjelpe forsyningsmessige konsekvenser av kriser ved å styrke tilgangen på varer og tjenester og sørge for nødvendig prioritering og omfordeling av varer og tjenester gjennom samarbeid mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende.

§ 2 Lovens saklige virkeområde

Loven regulerer forholdet mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende ved forberedelser til og gjennomføring av samarbeidsrutiner og særskilte tiltak for kriser med vesentlige konsekvenser for tilgangen til varer og tjenester i Norge i krig, krigsfare og krigslignende forhold og i fredstid.

§ 3 Lovens stedlige virkeområde

Loven gjelder norsk territorium og på kontinentalsokkelen. For Svalbard, Jan Mayen og bilandene gjelder loven i det omfang og med de stedlige tilpasninger Kongen bestemmer.

§ 4 Lovens begreper

I denne lov menes med:

- a) *etterspørselssjokk*: etterspørselen øker så sterkt at næringslivet støter på kapasitetsbegrensninger som raskt medfører økte markedspriser og som medfører utilstrekkelig tilgang til varer og tjenester
- b) *tilbudssvikt*: knapphet på varer og tjenester som raskt kan medføre økte markedspriser og som medfører utilstrekkelig tilgang til varer og tjenester
- c) *logistikkbrist*: plutselig avbrudd i normal logistikk og infrastruktur som medfører utilstrekkelig tilgang til varer og tjenester
- d) *særskilte tiltak*: enkeltvedtak ved beredskapsforberedelser og krisehåndtering

§ 5 Offentlige myndigheters ansvar ved krisehåndtering (ansvarsprinsippet)

Ved kriser som omfattes av § 6 har offentlige myndigheter i rimelig utstrekning ansvar for nødvendige beredskapsforberedelser, finansiering og krisehåndtering på sine ansvarsområder.

Kapittel 2. Forskriftsbestemmelser

§ 6 Forskrifter

Når det på grunn av risiko for etterspørselssjokk, tilbudssvikt eller logistikkbrist er nødvendig for å sørge for at befolkningens behov, det militære forsvarrets behov, allierte militære styrkers behov i Norge eller internasjonale forpliktelser knyttet til varer og tjenester dekkes, kan Kongen gi nærmere bestemmelser om

- a) prioritering, omfordeling, lagring og avståelse av varer, utførelse av tjenester, samt forberedelser og medvirkning hertil, herunder bestemmelser om innførsel, utførsel, distribusjon av varer og omsetning av varer og tjenester, herunder omsetningsregulerende tiltak
- b) plikt for næringsdrivende til å levere eller framstille varer eller yte tjenester til bestemte formål eller bestemte mottakere
- c) plikt for næringsdrivende til å avstå løsøre og fast eiendom for midlertidig disponering
- d) plikt for næringsdrivende til å gi, og så langt som mulig dokumentere informasjon, herunder informasjon om varebeholdninger, rulering, produksjon, omsetning, transport og lagring, logistikk, regnskap m.m.
- e) plikt for næringsdrivende til å samarbeide med offentlige myndigheter om å finne effektive løsninger for å håndtere manglende tilgang til varer og tjenester
- f) plikt for næringsdrivende til å gjennomføre eller bidra til gjennomføring av analysearbeid og utredninger knyttet til leveringssikkerhet
- g) plikt for næringsdrivende, næringsorganisasjon eller -sammenslutning til å delta i særskilte organer som er opprettet eller opprettes for å bidra til å sikre tilgangen på varer og tjenester i kriser
- h) plikt for næringsdrivende til å planlegge eller delta i planlegging og gjennomføring av øvelser og annen opplæring i krisehåndtering
- i) plikt for næringsdrivende til å varsle om forhold som kan gi grunnlag for særskilte tiltak
- j) plikt for næringsdrivende til å planlegge, forberede og gjennomføre, eller bidra til plan-

legging, forberedelse og gjennomføring av særskilte tiltak

§ 7 *Tidsbegrensede forskrifter*

Når særlige grunner foreligger kan departementet gi en tidsbegrenset forskrift, jf. § 6, som gjelder for inntil en måned av gangen, maksimalt 3 måneder.

Kapittel 3. Vedtak om særskilte tiltak

§ 8 *Vedtak om særskilte tiltak*

Når det på grunn av risiko for tilbudssvikt, etterspørselssjokk eller logistikkbrist er nødvendig for å sørge for at befolkningens behov, det militære forsvarets behov, allierte militære styrkers behov i Norge eller internasjonale forpliktelse knyttet til varer og tjenester dekkes, kan Kongen fatte vedtak om særskilte tiltak eller vedtak om forberedelser til særskilte tiltak.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om myndighet til og vilkår for å fatte vedtak om særskilte tiltak.

§ 9 *Begrensninger i adgangen til å fatte vedtak*

Det kan ikke fattes vedtak om særskilte tiltak dersom formålet kan oppnås i tide på annen måte. Begrensningen gjelder ikke dersom dette åpenbart medfører uforholdsmessige kostnader.

§ 10 *Umiddelbar iverksettelse av særskilte tiltak*

Når det er nødvendig for krisehåndtering kan pålegg om særskilte tiltak kreves gjennomført straks. Dersom kompensasjon etter § 17 ikke er fastsatt, skal ansvarlig myndighet innhente de opplysninger som er nødvendige for fastsetting av kompensasjonen.

Kapittel 4. Lokale og regionale myndigheters rolle. Statlig tilsyn.

§ 11 *Lokale og regionale myndigheters oppgaver*

For at næringsdrivende skal kunne gjennomføre beredskapsoppgaver, skal kommuner og fylkeskommuner bistå med planlegging, forberedelse og gjennomføring av beredskapsoppgavene.

Kongen kan gi forskrift om plikt for kommuner til i rimelig utstrekning og uten kompensasjon å forberede eller gjennomføre særskilte tiltak ved behov for varer og tjenester, når disse fremgår av kommunens beredskapsplaner, jf. sivilbeskyttelsesloven § 15.

§ 12 *Statlig tilsyn med kommunen og fylkeskommunen*

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens og fylkeskommunens oppfyllelse av plikter gitt etter § 11 første ledd og i forskrifter med hjemmel i § 11 andre ledd.

Reglene i kommuneloven kapittel 10 A gjelder for tilsyn etter første ledd.

Kapittel 5. Felles bestemmelser

§ 13 *Forholdet til forvaltningsloven og konkurranseloven*

Kongen kan gjøre unntak fra forvaltningslovens bestemmelser når det er nødvendig av hensyn til gjennomføringen av særskilte tiltak.

Kongen kan gjøre unntak fra konkurranselovens bestemmelser når det er nødvendig av hensyn til gjennomføringen av særskilte tiltak.

§ 14 *Delegasjon*

Kongen kan gi kommuner og fylkeskommuner myndighet til å gi forskriftsbestemmelser og myndighet til å fatte vedtak om særskilte tiltak.

Når særlige grunner foreligger kan Kongen også delegere slik myndighet til næringsorganisasjoner og liknende sammenslutninger.

§ 15 *Opplysningsplikt*

Næringsdrivende har plikt til å gi opplysninger til beredskapsformål. Kongen kan gi bestemmelser om at opplysninger som er nødvendige til beredskapsformål kan hentes fra

- a) ligningsmyndigheter og andre skattemyndigheter, toll- og avgiftsmyndigheter og andre myndigheter med ansvar for regulering og kontroll av import og eksport,
- b) andre myndigheter med ansvar for regulering av ervervsvirksomhet,
- c) Brønnøysundregistrene og andre registereiere,
- d) andre myndigheter med informasjon av betydning for beredskapsplanlegging eller krisehåndtering etter denne loven.

Opplysningsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt.

§ 16 *Behandling av drifts- og forretningshemmeligheter*

Drifts- og forretningshemmeligheter avgitt etter denne loven, skal kun brukes til beredskapsformål. Organet som mottar opplysningene skal sikre at færrest mulig får tilgang til opplysningene.

§ 17 *Kompensasjon til næringsdrivende*

Næringsdrivendes økonomiske meromkostninger eller tap ved forberedelser til og gjennomføring av særskilte tiltak skal kompenseres etter bestemmelser fastsatt av Kongen. Ansvarlig myndighet for forberedelser til eller gjennomføringen av tiltaket skal utbetale kompensasjonen så snart som mulig.

§ 18 *Skjønn*

Partene kan kreve at kompensasjon etter § 17 skal fastsettes ved skjønn etter reglene i skjønnsprosessloven.

Kapittel 6. Administrative sanksjoner og straff

§ 19 *Tvangsmulkt*

For å sikre at bestemmelser i eller gitt i medhold av loven, eller i vedtak fattet i medhold av loven, blir fulgt, kan Kongen treffe vedtak om tvangsmulkt som tilfaller statskassen.

Tvangsmulkten kan fastsettes når overtredelse av loven eller forskrifter gitt i medhold av loven eller vedtak i medhold av loven eller forskrift gitt i medhold av loven er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter fristen for retting av forholdet. Dersom særlige grunner tilsier det, kan tvangsmulkt fastsettes på forhånd, og løper da fra en eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at den forfaller for hver overtredelse. Tvangsmulkt løper likevel ikke dersom manglende etterlevelse skyldes forhold utenfor den ansvarliges kontroll.

Tvangsmulkt ilegges den ansvarlige for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd på vegne av et selskap eller organ eller en annen sammenslutning skal tvangsmulkten som hovedregel ilegges disse. Er tvangsmulkt ilagt et selskap som inngår i et konsern, kan påløpt tvangsmulkt også inndrives hos morselskap. Er flere ansvarlige etter vedtak om tvangsmulkt, hefter de solidarisk for betaling av tvangsmulkten.

Kongen kan i særlige tilfeller redusere eller frafalle påløpt tvangsmulkt.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tvangsmulkt, herunder om tvangsmulktens størrelse og varighet, fastsettelse av tvangsmulkt og frafall av påløpt tvangsmulkt. Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Når Statens innkrevingsentral er pålagt å inndrive tvangsmulkt som nevnt i paragrafen her, kan den inndrive kravet ved trekk i lønn og andre lignende ytelser etter reglene i dekningsloven § 2-7. Innkrevingsentralen kan også inndrive tvangsmulkt ved å stifte utleggspant for kravet dersom pantretten får rettsvern ved registrering i et register eller ved underretning til en tredjeperson, jf. panteloven kapittel 5, og utleggsforetningen kan holdes på Innkrevningsentralens kontor etter tvangsfullbyrdsloven § 7-9 første ledd.

§ 20 *Overtredelsesgebyr*

Den som har overtrådt bestemmelser i eller vedtak gitt i medhold av denne lov §§ 6 til 9, kan Kongen gi pålegg om å betale overtredelsesgebyr til statskassen.

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser. Foretak eller annen sammenslutning eller organer kan ikke ilegges overtredelsesgebyr dersom overtredelsen skyldes forhold utenfor dens kontroll.

Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmålingen skal det blant annet legges vekt på

- a) hvor alvorlig overtredelsen har krenket de interesser loven verner,
- b) graden av skyld,
- c) om overtrederen ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen,
- d) om overtredelsen er begått for å fremme overtrederens interesser,
- e) om overtrederen har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen,
- f) om det foreligger gjentakelse og
- g) om andre reaksjoner som følge av overtredelsen blir ilagt overtrederen eller noen som har handlet på vegne av denne, blant annet om noen enkeltperson blir ilagt straff.

Vedtaket om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om overtredelsesgebyr, herunder om vilkår for å ilegges overtredelsesgebyr, om størrelsen på overtredelsesgebyret, om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall og om frafall av ilagt overtredelsesgebyr.

Ved inndrivelse av overtredelsesgebyr gjelder § 19 sjette ledd tilsvarende.

Overtredelsesgebyr kan også ilegges for medvirkningshandlinger.

§ 21 *Straff*

Med bøter eller med fengsel inntil 1 år eller med begge deler straffes den som forsettlig overtrer bestemmelser i eller gitt i medhold av §§ 6 - 9. Det samme gjelder overtredelse av eller unnlatelse av å etterkomme vedtak om særskilte tiltak gitt med hjemmel i bestemmelser i eller i medhold av §§ 6 - 9.

Har en overtredelse som nevnt i første ledd ført til at det er inntrådt eller voldt fare for betydelig skade på liv eller helse, kan fengsel inntil 3 år anvendes. Den som grovt uaktsomt overtrer bestemmelse eller vedtak som nevnt i første ledd eller som medvirker til slik overtredelse straffes med bøter.

Medvirkning straffes på samme måte. Forsøk på overtredelse er bare straffbar når overtredelsen, dersom den hadde blitt gjennomført, ville medført omstendigheter som nevnt i annet ledd annet punktum.

Deltakelse i iverksettelsen av særskilte tiltak etter denne lov regnes som offentlig tjeneste i forhold til reglene i straffeloven kapittel 11, 12, 33 og 34.

§ 22 *Sanksjoner overfor kommuner og fylkeskommuner*

For håndheving av sanksjoner overfor kommuner og fylkeskommuner gjelder bestemmelsene i kommuneloven kapittel 10A. §§ 19 og 20 i loven her gjelder i tillegg.

Kapittel 7. Ikrafttredelse og endring av andre lover

§ 23 *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

§ 24 *Endring i andre lover*

Når loven trer i kraft gjøres følgende endringer i andre lover:

1. Lov 14. desember 1956 nr. 7 om forsynings- og beredskapstiltak oppheves
2. Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen endres slik:

§ 10 skal lyde:

§ 10 *Beredskap i Arbeids- og velferdsetaten*

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for at det utarbeides beredskapsplaner for å sikre opprettholdelse av virksomheten i etaten ved krise i fred eller krig. Planene skal inneholde krav til driftssikkerhet for rekrutteringsbistand og behandling av krav om ytelser og utbetaling. Direktoratet skal påse at det foreligger rutiner for lagring av materiell og utstyr, og rutiner for øvelser og opplæring av personell. Avtaler med leverandører av varer og tjenester til Arbeids- og velferdsetaten skal inneholde krav til leveringsdyktighet og informasjonssikkerhet ved slike situasjoner.

Arbeids- og velferdsetaten skal bistå med å håndtere endringer i arbeidskraftbehovet for prioriterte virksomheter ved kriser i fred eller krig. Dette omfatter blant annet formidling av registrerte arbeidsledige og frivillige som melder seg til etaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet kan gjennomføre beredskapsplanlegging i samarbeid med bemanningsforetak og andre utleiere av arbeidskraft. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om prioritet og formidling av arbeidskraft.

§ 11 annet ledd annet punktum skal lyde:

Med samtykke fra Arbeidsdepartementet kan Helse- og omsorgsdepartementet pålegge ansatte i etaten tjeneste i helse- og sosialetaten etter lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig- og sosial beredskap § 4-1.



