

Forsvarsdepartementet
postmottak@fd.dep.no

Dato: 01.10.18

Vår ref.: 18-1087

Deres ref.: 2015/3139-254/FD V 3/ENWA

Høring – Forslag til forskrifter til ny sikkerhetslov.

Det vises til Forsvarsdepartementets høringsbrev av 02.07.2018.

Finans Norge er hovedorganisasjonen for finansnæringen i Norge og representerer mer enn 240 finansbedrifter med rundt 50 000 ansatte. Finans Norge arbeider for å legge til rette for at næringen skal ha gode og riktige rammer og bidrar til å fremme finansiell stabilitet i Norge.

Finans Norges høringssvar er utarbeidet i samarbeid med Bits AS som er finansnæringens infrastrukturesselskap og medlemsforetak og Nordic Financial CERT.

Innledning

Finansnæringen er opptatt av det samfunnsansvaret finansnæringen har og næringen er beredt til å bidra slik at formålet med loven best mulig kan realiseres.

Den nye sikkerhetsloven med tilhørende forskrifter vil få et videre anvendelsesområde enn nåværende lov. For Finans Norge er det helt sentralt at de nye reglene må gjelde likt for alle virksomheter som har konsesjon til å tilby tjenester i det norske markedet. Dette er viktig både for å kunne oppfylle lovens krav og målsettinger og for å sikre like konkurransevilkår. At like regler gjøres gjeldende for samme tjenester – uansett om aktørene er basert utenfor Norge – er nødvendig for å sikre at det ikke oppstår svakheter og sårbarheter i det nasjonale sikkerhetsregimet.

Finansnæringen er en internasjonal næring og benytter seg i stor grad av tjenestekjøp fra internasjonale leverandører. Det er positivt at det nå legges til rette for bedre klarering av personell som utfører kritiske funksjoner. Samtidig må disse reglene utformes slik at det ikke skaper unødvendige hindringer for å benytte internasjonale løsninger og internasjonal ekspertise. Slike hindringer vil på sikt bli konkurransevridende med negativ effekt for norsk finansnæring.

Finans Norge imøteser en konstruktiv dialog med relevante myndigheter om nærmere forståelse og gjennomføring av det nye regelverket.

Forskriftenes virkeområde

På tidspunktet for høringen er det, slik Finans Norge forstår, ikke foretatt en gjennomgang som forutsettes i sikkerhetsloven § 2-1 bokstav a) og b) med sikte på identifikasjon av grunnleggende nasjonale funksjoner og private virksomheter som klassifiseres som kritisk infrastruktur. Det innebærer at det på dette tidspunkt er uklart med hensyn til hvilke informasjonssystemer, infrastrukturer og objekter som vil være omfattet av sikkerhetsloven med forskrifter. Det vises også til departementets understrekning i Prop. 153 L (2016-2017) av at loven innebærer en «begrenset utvidelse av lovens virkeområde.», jf. Prop pkt. 6.4.3.

Finans Norge legger til grunn at deler av den finansielle infrastruktur vil være omfattet av loven med forskrifter. Det henvises for så vidt til begrepet: «grunnleggende nasjonale funksjoner», jf. sikkerhetsloven § 1-5 nr. 2, og at finansnæringen til dels forvalter «skjermingsverdige verdier», jf. virksomhetsforskriften § 1 a). Den nærmere avgrensningen av hvilken informasjon, informasjonssystem, objekt eller infrastruktur innenfor finansnæringen som omfattes, er imidlertid som nevnt ikke foretatt. Finans Norge forutsetter at næringen vil få anledning til en tett og konstruktiv dialog med Finansdepartementet og andre relevante myndigheter i arbeidet med å konkret fastsette lovens virkeområde. Finans Norge forstår forskriften slik at det i hovedsak vil være tale om å utpeke grupper av aktører innenfor finanssektoren som pliktsubjekter og ikke enkeltforetak. Det er forøvrig sentralt at utenlandske aktører i det norske markedet som tilbyr samme tjenester behandles likt med nasjonale tjenesteytere. Det er nødvendig for å sikre konkurranse på like vilkår.

Det er nødvendig å ta hensyn til at utvidelsen av sikkerhetslovens virkeområde kommer samtidig med at konkurransebildet innenfor bank- og finanssektoren er i stor endring, blant annet som følge av innføringen av EUs reviderte betalingsdirektiv, PSD2. Dette direktivet regulerer betalingsformidlingen i EU/EØS og åpner opp for konkurranse fra en rekke aktører med base utenfor Norge. Slike aktører kan med en konsesjon innenfor EØS-området være i direkte konkurranse med norske finansforetak. Andre konkurrenter omfatter store teknologiselskaper som Facebook, Apple, Google, Amazon, m.fl. I tråd med det nye direktivet vil bankene måtte åpne sin infrastruktur for å legge til rette for at nye aktører kan initiere betalinger og hente ut kontoinformasjon på vegne av kundene. Hvis utvidelsen av lovens virkeområde med tilhørende kostnader for finansnæringen medfører at utelukkende norske finansforetaks informasjonssystemer, objekter og infrastruktur blir regulert av sikkerhetsloven, vil dette kunne gi en konkurransefordel til de internasjonale aktørene, og

dermed svekke norske bankers konkurransevne. Hensynet til like konkurransevilkår i markedet er viktig for et stabilt og robust nasjonalt bankvesen

I en videre sammenheng vil den foreslåtte sikkerhetslovgivningen de facto kunne oppfattes å representere handelshindringer ved at utenlandske IT-leverandører vil hemmes i sine muligheter til å konkurrere på deler av det norske markedet. Innføring av slike begrensninger vil også kunne være i konflikt med andre overordnede interesser Norge har som en liten, åpen økonomi. Finans Norge mener derfor at det må inntas momenter/kriterier i forskriften som tydeligere avveier nasjonale sikkerhetsinteresser opp mot de hensyn som det pekes på ovenfor. Det kan ikke være opp til hver enkelt aktør i finansbransjen å vurdere de nasjonale sikkerhetsinteressene relatert til andre stater.

Finans Norge merker seg for øvrig at virksomhetsforskriftens § 52 benytter terminologien «råder over» i relasjon til infrastruktur. Det kan se ut som kriteriene i bestemmelsens første ledd, bokstav a) til d) er utformet med tanke på enhetlige leverandører og infrastrukturer. For finansnæringens vedkommende kan situasjonen være mer sammensatt, jf. for så vidt ovenfor. Det er behov for å klargjøre hvordan denne bestemmelsen skal forstås.

Unngå overlapping eller konflikt med eksisterende regler og tilsynsordninger.

Finansnæringen er allerede underlagt omfattende regler og tilsynsregimer ved Norges Bank og Finanstilsynet gjennom blant annet finansforetaksloven, betalingsystemloven og IKT-forskriften. Finanstilsynet fører også tilsyn etter hvitvaskingsloven.

Som et utgangspunkt fremstår det dermed å være et begrenset behov for endringer innenfor finansnæringen som følge av ny sikkerhetslov med forskrifter, og tilsynsansvaret overfor finansnæringen på dette området bør fortrinnsvis kunne ivaretas av de ovennevnte myndigheter. Det er også i dag stor oppmerksomhet rettet mot nødvendig vedlikehold og utvikling for å sikre et forsvarlig sikkerhetsnivå og gode beredskapsløsninger. Det vises for så vidt til vår høringsuttalelse til Prop. 153 L (2016-2017). Myndighetene må uansett søke å unngå at det blir unødig overlapping mellom myndighetsorganers ansvarsområder.

I likhet med departementet er Finans Norge opptatt av at sikkerhetskravene som følger av de nye reglene skal være funksjonelle og gi et forsvarlig sikkerhetsnivå. Det er i denne sammenheng sentralt at kravene ikke medfører en uheldig konkurransevridning eller svekker finansforetakens konkurransevne i det nordiske og europeiske markedet.

Forskriftene er ment å skulle anvendes overfor ulike typer virksomheter. Det fremstår som en egnet regelteknisk løsning. En slik regelteknisk løsning er imidlertid også krevende å anvende. For finansnæringen er det sentralt at virksomhetene ikke pålegges plikter som fremstår uproporsjonale, blant annet gjennom urimelig høye kostnader.

En rekke bestemmelser omhandler leveranser og avgjørelser fra myndighetene. Det er etter forskriftene blant annet nedfelt plikter knyttet til varsling og klarering av leveranser, samt klarering av personell. Det er en forutsetning at det for relevante myndigheter er klare krav til saksbehandlingstid og god veiledning om prosedyrer. Forsinkelser i denne sammenheng kan medføre betydelige ekstra utgifter for pliktsubjekter etter loven. Så langt som mulig - og blant annet for å sikre nødvendig forutberegnelighet - er det påkrevet med klare føringer på f.eks. hvilke land og regioner som antas å representere risiko ved anskaffelser og klarering. I denne sammenheng er det helt sentralt at det er tilstrekkelig kapasitet, slik at disse prosedyrene kan gjennomføres raskt og med nødvendige ressurser og kompetanse. Det er videre svært viktig at godkjenning av leverandører og klarering av personell fra land Norge har sikkerhetssamarbeid med kan gjøres uten unødig byråkrati.

Det er viktig for finansnæringen som opererer komplekse, digitale verdikjeder, å ha et fungerende leveransenettverk med delleveranser på tvers av landegrensene både i og utenfor EØS-området. Den løpende teknologiske utviklingen skaper stort behov for personell med særskilt - og til dels kritisk - kompetanse. Godkjenning av leverandører og klarering av personell vil måtte skje relativt hurtig. Det må etableres gode rutiner slik at det ikke oppstår avbrudd og forsinkelser som vanskeliggjør gjennomføring av nødvendige arbeidsoppgaver i finansforetakene.

Ved beslutning etter myndighetsforskriften § 14 om tildeling av tilsynsansvar etter sikkerhetsloven, bør det også legges vekt på den aktuelle sektors kompleksitet, regulatoriske situasjon, etablerte tilsynsstrukturer og sektorforståelse. Dette er ikke minst viktig når det gjelder felles infrastruktur.

Personell- og leverandørsikkerhet

Finansnæringen er som påpekt over helt avhengige av utenlandsk kompetanse og personell, og det er viktig at dette ikke begrenses til kun land Norge har et sikkerhetssamarbeid med. I tillegg til de relativt store kostnadene dette kan få, vil det i mange sammenhenger være krevende å sikre tilstrekkelig tilgang til kompetanse eller personell selv innenfor NATO og EU. Finans Norge mener at økonomiske og administrative konsekvenser bør være med i vurderingskriteriene når private rettssubjekter underlegges kravene til leverandør-, adgang- og sikkerhetsklarering.

Objektsikring

Forsvarlig sikring av fysiske objekter er nødvendig for å kunne ivareta digital sikkerhet. Finansnæringen har verken rettslig grunnlag eller ressurser til å sikre fysiske objekter i alle situasjoner. Aktører innen finansnæringen skal ta sin del av ansvaret, men det er helt nødvendig at myndighetene avsetter tilstrekkelige ressurser til objektsikring for at lovens ambisjonsnivå kan nås.

Det stilles i sikkerhetsloven kapittel 7 og i utkastet til forskrift om virksomhetenes arbeid med forebyggende sikkerhet kapittel 7, krav til sikring av skjermingsverdige objekter. Finansnæringen kan bidra med «passiv» sikring av objektene, men for mer aktiv sikring for f.eks. å hindre rettstridig overtakelse kreves bruk av maktmidler som i Norge utelukkende disponeres av myndighetene. Det må derfor etableres en beredskap som muliggjør effektiv sikring av de objekter innenfor finanssektoren som klassifiseres som skjermingsverdige. Det innebærer etter Finans Norges oppfatning at blant annet sikringsstyrker må være tilgjengelige i nødvendig utstrekning. At tilgangen på sikringsstyrker er avhengig av kapasitet og «vil kunne variere over tid», vil i gitte situasjoner innebære at sikringen av skjermingsverdige objekter vil kunne bli tilnærmet umulig. Muligheten for å avverge for eksempel et hybrid angrep - eller minimere skadefølger - vil for det enkelte foretak ha vesentlige begrensinger. Myndighetskapasiteten på dette området må være konstant på et adekvat nivå og må avstemmes og øves med de objekter som pålegges plikter i denne sammenheng.

Veiledning

Det nye sikkerhetsregelverket innfører til dels nye og omfattende plikter. Det system loven legger opp til forutsetter nær kontakt, samarbeid og en konstruktiv dialog mellom privat sektor og forskjellige myndighetsorganer/nivåer. Departementene som skal forvalte loven innenfor sine respektive sektorer må ta et overordnet ansvar for at relevante myndighetsorganer gir nødvendig veiledning og bistand, slik at lovens krav kan etterleves så effektivt og målrettet som mulig. Et slikt behov foreligger på flere av forskriftens områder, blant annet når det gjelder risikoforståelse, objektsikring, beskyttelse av infrastruktur og informasjon, samt klarering av personell og anskaffelser, jf. også virksomhetsforskriften §§ 2 til 5, som omhandler blant annet rettslige standarder og skjønnsmessige vurderingstemaer. Det må settes av nødvendige ressurser til utarbeidelse av retningslinjer og relevant veiledning.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Et klart regelverk og en konsistent praksis er viktig for å sikre nødvendig forutsigbarhet for de virksomheter som omfattes av reglene. På dette tidspunkt er det vanskelig å ha en sikker formening om hvor omfattende de nye pliktene blir og hvilke administrative og økonomiske kostnader de vil medføre. Det er sentralt at kravene avstemmes godt til lovens formål, slik at det ikke påløper unødige økonomiske og administrative konsekvenser for pliktsubjektene.

I kapittel 5 i høringsnotatet redegjøres det for økonomiske og administrative konsekvenser av det nye sikkerhetsregelverket. Det slås fast at «...kostnadene ved sikkerhetstiltak skal stå i et rimelig forhold til det som kan oppnås med tiltaket». Sektormyndighetene skal legge føringer for hva som er et forsvarlig sikkerhetsnivå, jf. høringsnotatet side 27, siste avsnitt.

Utgiftene vil variere, avhengig av om allerede eksisterende sektorregelverk har etablert tiltak og rutiner som allerede oppfyller kravene i ny sikkerhetslov med forskrifter. Som omtalt i vårt hørings svar til NOU 2016: 19 antas det at allerede eksisterende plikter etter nåværende lovgivning langt på vei vil oppfylle det nye regelverkets krav.

De anslagene over «konkretisering av utgifter» som gis i høringsnotatet pkt. 5.2.4 fremstår som svært usikre. I sum vil Forsvarsdepartementets anslag representere betydelige kostnader for finanssektoren. Forsvarlig sikring av felles infrastruktur er sentralt for Finans Norge. Etter omstendighetene er det ikke nødvendigvis samfunnsmessig kritisk om enkeltforetak rammes av en hendelse. Måten tallene presenteres på gir et ganske uoversiktlig bilde. Kostnader i etableringsfasen, sikring av bl. a. datahaller og nettverksrobusthet, driftskostnader etc. vil kunne gi større kostnader per aktør enn det som fremgår av høringsnotatet. Det påpekes igjen at det må være samme krav til utenlandske foretak som driver virksomhet i Norge, slik at det blir konkurranse på like vilkår og ikke oppstår svakheter i det nasjonale sikkerhetsregimet, blant annet fordi forbrukerne velger å benytte andre tjenester enn de som er regulert av norske myndigheter eller samarbeidende stater.

Ikrafttredelse

Det foreslås at loven trer i kraft og forskriftene fastsettes fra 1. januar 2019, jf. høringsnotatet pkt. 4.7.

Det er åpenbart et behov for tilpasninger i finansnæringen til de nye reglene. Enkeltvedtak om hvilke foretak som omfattes av lov og forskrift skal også treffes. Skjermingsverdige objekter og infrastrukturer skal utpekes og klassifiseres. Det må antas at flere foretak/sektorer vil stå ovenfor vesentlige utfordringer i gjennomføringen av de nye lovpålagte pliktene.

Departementet peker under henvisning til den alminnelige forvaltningsretten på at det skal gis rimelige frister for å oppfylle de nye reglenes krav. Slik Finans Norge forstår departementet må en slik frist baseres på en vurdering av hva som er forsvarlig og mulig å oppnå.

Bankene og andre finansforetak råder over store og komplekse informasjonssystemer. Den teknologiske utviklingen har medført at systemer integreres i andre tjenester, noe som gjør dem mer sammensatt enn tidligere. Tatt i betraktning at situasjonen på dette tidspunktet kan fremstå som lite oversiktlig er Finans Norge enig med departementet i at det hadde vært hensiktsmessig med en egen bestemmelse som regulerer hvilke momenter som skal vurderes når det settes en konkret frist for at hvert enkelt informasjonssystem, infrastruktur eller objekt oppnår et forsvarlig sikkerhetsnivå.

Gjennomføring av lovens krav vil kreve finansiering, etablering og drift av nye tiltak, prosesser og systemer. Det vil være behov for investeringer og spesialisert kompetanse. Relevant kompetanse og andre kritiske ressurser kan være vanskelig tilgjengelig. Det må antas – og særlig i en etableringsfase – at både myndigheter og privat sektor vil etterspørre den samme teknologi og kompetanse.

På denne bakgrunn er det særlig viktig at privat sektor så vel som myndighetene har en realistisk forståelse av lovens krav og hva som må anses å være en forsvarlig og rettidig gjennomføring av plikter pålagt i lov og forskrift.


Med vennlig hilsen

Finans Norge



Jan Digranes

Direktør



Atle Roaldsøy
Advokat

