

Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur

StG/AJL

31.10.2006

Høringsuttalelse fra Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur til NOU 2006:6 "Når sikkerheten er viktigst"

1. Innledning

Det vises til brev av 26. juni 2006 fra Justis- og politidepartementet med invitasjon til å avgi høringsuttalelse til NOU 2006:6 "Når sikkerheten er viktigst". Under arbeidet med utredningen hadde utvalget kontakt med Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur i forbindelse med beskrivelsen av sektoren bank og finans.

Denne høringsuttalelsen gjelder de vurderingene og forslagene i utredningen som har særlig betydning for finansiell infrastruktur. Høringsuttalelsen ble behandlet i møte i Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur 19. oktober 2006.

2. Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur

Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur (BFI) ble opprettet i 2000 av Norges Bank og i forståelse med Finansdepartementet, Kredittilsynet og sentrale aktører i finansiell sektor. Et hovedformål med utvalget er å bidra til en best mulig samordning av beredskapsarbeidet mellom aktørene i finansiell sektor. Utvalget har bl.a. ansvaret for å komme frem til og koordinere tiltak for å forebygge og å løse krisesituasjoner og andre situasjoner som kan resultere i store forstyrrelser i den finansielle infrastrukturen. I en krisesituasjon skal utvalget varsle og informere berørte aktører og myndigheter om hvilke problemer som har oppstått, hvilke konsekvenser problemene kan medføre og hvilke tiltak som settes i verk for å løse problemene. Beredskapsutvalget skal også, på grunnlag av sivilt beredskapssystem, samordne utarbeidelse og iverksettelse av varslingsplaner og beredskapstiltak ved sikkerhetspolitiske kriser og krig. BFI erstatter imidlertid ikke den enkelte institusjons selvstendige ansvar for beredskapen i egen virksomhet.

Norges Bank leder BFI og ivaretar sekretariatsarbeidet. Kredittilsynet, Finansnæringens Hovedorganisasjon, Sparebankforeningen, Bankenes Betalingssentral AS, EDB Business Partner ASA og Verdipapirsentralen ASA har oppnevnt medlemmer i utvalget. Finansdepartementet deltar med observatør. I tillegg har utvalget kontaktpersoner hos flere andre aktører med betydning for finansiell infrastruktur, bl.a. Norges vassdrags- og energidirektorat, Post- og teletilsynet og Telenor ASA.

3. Finansiell infrastruktur

Den finansielle infrastrukturen er i særlig grad avhengig av kontinuerlig tilgang på strømforsyning og elektronisk kommunikasjon. Det legges derfor stor vekt på at de sentrale aktørene i infrastrukturen har robuste driftsløsninger, bl.a. med alternative driftsteder og parallelle kommunikasjonslinjer, for å ha størst mulig driftsstabilitet også i avviks- og avbruddssituasjoner i de IKT-baserte systemene.

For å bidra til at bank- og finansfunksjoner også skal kunne være tilgjengelige i en samfunnsmessig krisesituasjon, har BFI utarbeidet forslag til prioritering av aktører i finansiell infrastruktur når det gjelder tilgang til strømforsyning og telekommunikasjon. Siktemålet er at disse prioriteringene skal innarbeides i de beredskapsplanene og tiltakene som gjelder innen disse sektorene. I dette arbeidet har en registrert at ansvaret for å gjennomføre og følge opp samfunnsmessige prioriterte brukere synes å være klarere innen strømforsyningen enn innen elektronisk kommunikasjon.

I regi av BFI pågår det også et arbeid med å vurdere hvilke alternative muligheter det vil være for å gjennomføre betalinger i en situasjon der rutiner og systemer ikke er tilgjengelige som normalt.

4. Kommentarer til utredningen

4.1 Kritisk infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner

Som det fremgår av utredningen er et effektivt og robust betalingssystem og en velfungerende og stabil finansiell infrastruktur av stor betydning for landets økonomi. Betalingssystemet og de underliggende infrastrukturen ivaretar næringslivets, publikums og offentlig forvaltnings behov for tilgang til et effektivt og sikkert system for betalingsformidling og for overføringer og tilpasninger i finansielle fordringer og forpliktelser. På denne bakgrunn anser utvalget at betalingssystemet og den finansielle infrastrukturen utgjør en kritisk samfunnsfunksjon.

Den moderne finansielle infrastrukturen er basert på at flere private og offentlige aktørers IKT-systemer er i kontinuerlig drift og kan kommunisere med hverandre. Disse systemene er igjen avhengig av annen infrastruktur som bl.a. telekommunikasjon og strømforsyning.

BFI slutter seg til utvalgets vurdering av at sektoren bank og finans er en kritisk samfunnsfunksjon. En vil i den forbindelse peke på at det er en flytende overgang mellom kategoriene kritisk infrastruktur og samfunnskritisk funksjon. På grunnlag av utvalgets definisjon av kritisk infrastruktur kan det også argumenteres for at de IKT-baserte systemene i finansiell infrastruktur, som er en forutsetning for at bank- og finansfunksjoner kan utføres, i seg selv utgjør en samfunnsmessig kritisk infrastruktur.

4.2 Utvalgets anbefalinger

Forslag knyttet til tilsynsvirksomheten, jf. punkt 1.2.2.

Utvalget anbefaler at tilsynsvirksomheten på området kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner utredes nærmere, bl.a. for å sikre at tilsynsvirksomheten er mest mulig mål- og resultatorientert i forhold til sikkerhets- og beredskapsbehovene. Utvalget anbefaler også at det utarbeides en nasjonal strategi for tilsynsvirksomheten knyttet til sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner.

For sektoren bank og finans fører Kredittilsynet bl.a. tilsyn med kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel mv. i medhold av kredittilsynsloven. I tilknytning til dette føres det tilsyn med institusjonenes bruk av datasystemer og informasjonsteknologi.

Krav til finansnæringens bruk av IKT-systemer er regulert i egen forskrift (IKT-forskriften¹) der det bl.a. stilles krav til risikoanalyser, sikkerhet, planer for driftskontinuitet og beredskapsløsninger ved driftsavbrudd.

I medhold av lov om betalingssystemer mv. har Norges Bank ansvar som konsesjons- og tilsynsmyndighet for interbanksystemer og kan sette vilkår for operatører av slike systemer med betydning for finansiell stabilitet. Etter denne loven har Kredittilsynet myndighet til å godkjenne verdipapiroppgjørssystemer og har et ansvar for å følge opp systemer for betalingstjenester og også gi nærmere regler for bruk av disse.

BFI anser at de tilsynsordningene som gjelder innen finansiell sektor fungerer godt når det gjelder å stille krav til og følge opp sikkerhets- og beredskapsmessige løsninger hos aktørene i sektoren. Tilsynsordningene er gjenstand for løpende vurdering og praktiseringen av disse søkes tilpasset endringene i bruken av IKT-løsninger. For eksempel ble gjeldende forskrift om finansnæringens bruk av IKT fastsatt av Kredittilsynet i 2003, etter å ha gjennomgått en grundig revisjon. BFI ser ikke nå behov for å gjøre vesentlige endringer i dagens tilsynsordninger innen sektoren bank og finans.

Forslag knyttet til objektsikkerhet, jf. punkt 1.2.3

Utvalget anbefaler at det gjennomføres nødvendige endringer i sikkerhetsloven når det gjelder objektsikkerhet, bl.a. ved at det gis utfyllende bestemmelser i egen forskrift. Videre mener utvalget at idenfisering av hvilke private virksomheter som bør omfattes av slike bestemmelser, må skje i et samarbeid mellom virksomhetene, deres organisasjoner og myndighetene, bl.a. på grunnlag av risiko- og sårbarhetsanalyser.

Finansiell infrastruktur består av både private og offentlige aktører. Som nevnt er det avhengighet mellom disse aktørene både gjennom driftsløsningene basert på IKT og gjennom avtaler som regulerer fordelingen av ansvar og oppgaver. Kravene til sikkerhet og beredskapsløsninger hos disse aktørene vil i hovedsak være uavhengig av om det er tale om privat eller offentlig eid virksomhet. De reglene og ordningene som måtte innføres når det gjelder objektsikkerhet i medhold av sikkerhetsloven, bør derfor innrettes slik at de ivaretar funksjonelle samfunnsmessige behov, uavhengig av formen for eierskap. BFI stiller seg i den forbindelse positivt til å bistå i vurderingen av behovet for sikring av installasjoner i finansiell infrastruktur.

Forslag knyttet til strømrasjonering, jf. punkt 1.2.6.3

Utvalget konstaterer at strukturen i distribusjonsnettet i Norge gjør det vanskelig å prioritere levering av strøm til enkeltvirksomheter, men mener likevel at myndighetene må arbeide for å finne frem til løsninger som kan ivareta dette behovet så langt som mulig. BFI støtter dette synspunktet.

Utvalget peker også på at kritiske samfunnsfunksjoner blir understøttet av reserveaggregater, og at det muligens også må vurderes å stille krav om dette for enkelte spesielt kritiske samfunnsfunksjoner. De sentrale aktørene i finansiell infrastruktur har egne løsninger for nødstrøm basert på petroleumsdrevne aggregater. Av hensyn til driften av slike aggregater vil

¹ Forskrift om bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), fastsatt av Kredittilsynet 21. mai 2003.

også tilgangen til drivstoff i form av petroleumsprodukter være viktig. BFI vil understreke at tilgangen til drivstoff derfor også vil kreve samfunnsmessige prioriteringer i en krisesituasjon.

Bank og finans, jf. punkt 1.2.7.1

Utvalget understreker viktigheten av at bank- og finanssektoren i sine risiko- og sårbarhetsanalyser tar høyde for at de i stor grad er avhengig av ekstern infrastruktur for oppretholdelse av funksjonsdyktighet.

BFI er enig i utvalgets understrekning. Det er god praksis blant sentrale aktører i bank- og finanssektoren for å gjennomføre risiko- og sårbarhetsvurderinger av egen virksomhet. Det er også et krav i gjeldende regelverk, bl.a. IKT-forskriften, om at slike vurderinger skal gjennomføres og oppdateres jevnlig og når det gjøres endringer i systemene. Hver aktør i finansiell infrastruktur har selv ansvaret for å redusere risikoen i egen virksomhet, bl.a. ved å etablere reserveløsninger og parallelle løsninger for å redusere konsekvensene av avvik og avbrudd i kritisk infrastruktur som virksomheten er avhengig av.

Det er også en oppgave for BFI å bidra til å holde høy oppmerksomhet om risiko- og sårbarhet i finansiell infrastruktur bl.a. for å forebygge store forstyrrelser. Dette gjøres bl.a. ved at en regelmesig gjennomgår driftsstabiliteten, hendelser og sårbarhetsvurderinger i finansiell infrastruktur.

* * *