

Vår saksbehandler

Dokument dato
01.11.2006Deres dato
26.06.2006Vår referanse
06/4328-2/Deres referanse
20064470-RBA-K /LB/BHH

Arkivkode

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

NOU 6/2006 "Når sikkerheten er viktigst"- DSB's høringsuttalelse

1 Hovedbudskap

Utredningen gjenspeiler på en god måte kompleksiteten i samfunnssikkerhetsutfordringene knyttet til samfunnskritisk infrastruktur. Den har også tatt hensyn til tidligere utredninger og meldinger på en hensiktsmessig måte. Direktoratet har vært tungt inne i utarbeidelsen av dokumentet, og flere av merknadene fra vår side synes å ha blitt ivaretatt i slutføringen av NOU'en. I høringsuttalelsen velger vi å legge hovedvekt på relativt få hovedbuskap og gir anbefalinger og forsterkninger på en rekke av de forhold infrastrukturutvalget har diskutert.

Lovmessig fastsettelse av beredskapsplikt

Utvalget foreslår at det utarbeides en generell, sektorovergripende lov om beredskap. DSB støtter utvalget i at det er behov for ny lovgivning på beredskapsområdet. I arbeidet med "Utkast til ny lov om Sivilforsvaret, sivile beskyttelsestiltak og beredskapsplikt" er flere av elementene utvalget foreslår ivaretatt. I lovforslaget anbefales en generell beredskapsplikt, som inneholder både krav til risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplanlegging og tilsyn. En lovpålagt beredskapsplikt er nødvendig for å redusere samfunnets sårbarhet og for videre utvikling av samfunnssikkerhetsarbeidet. DSB anbefaler at JD legger utkast til ny lov om Sivilforsvaret med mer, til grunn for oppfølging av Infrastrukturutvalgets forslag på dette området. DSB er derfor skeptisk til utvalgets forslag om en generell lov om beredskap. Noe av skepsisen til sistnevnte er at grenseflatene mellom sikkerhetslovens virkeområde og virkeområdet for en generell beredskapslov vil by på store utfordringer.

Infrastrukturutvalget anbefaler at samfunnssikkerhetsperspektivet legges inn i ny plan- og bygningslov. DSB støtter dette. DSB ønsker også at det vurderes om det bør stilles krav til kommunene om å se på regulerte områder på nytt for å kartlegge risiko og sårbarhet. Dette vil ha betydning for landets eksisterende kritiske infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner.

Begrensning av oppmerksomhetsområder

Begrepene kritisk infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner bør ikke "vannes ut", men forbeholdes de infrastrukturen og funksjoner som er reelt kritiske. For i det hele tatt å evne og ha oppmerksomhet omkring og legge til rette for å følge opp kritisk infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner er det svært viktig å begrense antall områder og omfanget av disse, slik at man kan gi de man velger, det som trengs av tiltak for å holde eller bedre standarden og sikkerheten.

Postadresse
Direktoratet for
samfunnssikkerhet og beredskap
Hovedkontor
Postboks 2014
3103 Tønsberg

Kontoradresse
Rambergveien 9
3115 Tønsberg

E-post
postmottak@dsb.no

Telefon
33 41 25 00

Internett
dsb.no

Telefaks
33 31 06 60

Org.nr.
974 760 983
Hovedkontoradresse
Rambergveien 9
3115 Tønsberg

Eierskapsmessige forhold.

DSB mener at det ikke nødvendigvis er eierskapsmessige forhold som er mest sentrale for å ivareta sikkerheten rundt kritisk infrastruktur. Erfaringer fra bl.a. øvelser viser at tydeligheten i ansvarsbildet og kulturen rundt samfunnssikkerhet i de enkelte virksomheter er viktigere enn hvorvidt et selskap er offentlig eller privat eid.

DSB støtter utvalgets anbefalinger om at eierskapsvurderinger må gjøres spesifikt innen den enkelte sektor, med basis i avhengighet, alternativer og tett kobling. Samtidig understreker DSB at en generell beredskapsplikt bør innbefatte slike vurderinger - både i forbindelse med nyetableringer, konkurranseutsetting, anskaffelser og evt. endring i eierskap. Med grunnlag i utvalgets betraktninger omkring eierskap, privatisering, konkurranseutsetting og offentlige anskaffelser, støtter DSB forslaget om krav om at sikkerhets- og beredskapsmessige konsekvenser vurderes ved offentlige anskaffelser.

Håndtering som eget infrastrukturuområde.

Utvalget gir en god beskrivelse av norsk nød- og redningstjeneste, og DSB er positiv til utvalgets entydige anbefaling om å opprettholde og videreutvikle samvirkeprinsippene. Utvalgets støtter direktoratets anbefalinger knyttet til fremtidig styrkestruktur for Sivilforsvaret og etatens forsterkningskapasiteter. Erfaringene fra nasjonale redningsøvelser som Øvelse Oslo og Øvelse Barents Rescue viser hvor kritisk samspillet mellom og volumet på håndteringskapasiteter er for å redde liv og helse, begrense omfanget av en krise og gjenopprette normaltilstand etterpå. Derfor ønsker DSB å trekke fram samfunnets evne til å håndtere kriser som en sentral kritisk infrastruktur.

Nødnett blir et svært viktig element for å bedre samfunnets evne til effektiv kommunikasjon under kriser og for å bedre samhandling mellom nødetatene. DSB vil understreke betydningen av dette nettet som en forutsetning for effektiv håndtering av kriser framover. DSB vil sterkt anbefale fullføring av Nødnett-prosjektet, og vil legge til at prosjektet også bør omfatte sentral og regional (evt også lokal) kriseledelse, slik det er åpnet for i prosjektmandatet. Med nytt nødnett får nød- og beredskapsstatene et eget, avlyttingssikkert og robust landsdekkende radio-kommunikasjonsnett. Det nye nødnettet vil i tillegg til å være nødetatenes kommunikasjonsnett også være sambandsnett for andre beredskapsaktører, som for eksempel Sivilforsvaret, det frivillige redningsapparatet, Tollvesenet, Statens vegvesen og elektrisitets-forsyningen. Fylkesmannens kommunikasjonsbehov vil også kunne dekkes av det nye nødnettet.

DSB mener det er viktig at utvalgets sterke anbefalinger om nødnett følges opp, også økonomisk. Staten må sikre at bruken av det nye nødnettet blir omfattende og i tråd med de forutsetninger som er lagt til grunn når det gjelder antallet brukere. Nødetatenes fremtidige driftsutgifter vil være sterkt avgjørende for om nødnettet blir tatt i bruk slik Stortinget forutsetter. Dersom kostnadene blir høyere enn dagens kostnader, vil dette kunne føre til en uvilje til å ta nødnettet i bruk. Særlig viktig er det at det legges til rette slik at landets 353 brannvesen, der langt de fleste er basert på innkallingsmannskaper, ser seg økonomisk i stand til å ta i bruk nødnettet.

Utvalget omtaler nasjonalt ressursregister for redning og beredskap (NARRE) ifm med beskrivelsen av nød- og redningstjeneste. DSB har i samarbeid med Hovedredningssentralen ledet arbeidet med å etablere et pilotprosjekt i Hordaland der blant andre politiet, brannvesenet, helsevesenet, Sivilforsvaret i Hordaland, Bergen kommune, Fylkesmannen i Hordaland og frivillige organisasjoner prøver ut NARRE som et regionalt register. Utvalget understreker behovet for å opprettholde og videreutvikle samvirkeprinsippet i redningstjenesten, og

videreutviklingen av NARRE understøtter utvalgets anbefaling. DSB mener derfor det er viktig at NARRE videreføres med sikte på å utvikle registeret til et verktøy som kan benyttes av nød- og beredskapssetater over hele landet.

2 Utvalgets anbefalinger i kapittel 5 - Ansvar for beskyttelse av kritisk infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner

JD's generelle rolle og virkemidler

Justis- og politidepartementet har i dag de virkemidler som sårbarhetsutvalget mente skulle stå til rådighet for et sikkerhetsdepartement. DSB vil støtte forslaget om at justis- og politidepartementet skal ha en tydeligere koordinerende rolle. DSBs instruks gitt ved kgl res. av 24.6.05, med presisering av koordineringsansvar for tilsyn med virksomhet, aktiviteter og hendelser med potensial for store ulykker er et godt fundament for å støtte opp under departementets rolle i så henseende. DSB vil generelt støtte utvalgets anbefaling om etablering av samvirkeområder innen samfunnssikkerhet og beredskap for å møte utfordringene som kan knyttes til samfunnskritisk infrastruktur.

Utvalget synes å videreføre sårbarhetsutvalgets argumentasjon for ett ansvarlig sikkerhetsdepartement, samtidig som man tydelig søker å synliggjøre sektoransvaret for ulike infrastrukturer. Denne dualiteten – argumenter for ett sikkerhetsdepartement og samtidig tydeliggjøring av de ulike sektordepartementers ansvar – bidrar til en viss usikkerhet ift hva utvalget faktisk mener: Skal ett overordnet sikkerhetsdepartement også være infrastrukturdepartement, skal ett departement være infrastrukturdepartement (tilsvarende ordningen i Sverige) – eller mener utvalget at sektor-departementene har et entydig ansvar også for samfunnskritisk infrastruktur innenfor egen sektor, men der et sikkerhetsdepartement (Justisdepartementet) skal ha en pådriver-, koordinerings- og tilsynsrolle (slik det fremgår av utvalgets anbefalinger). Det er mulig å identifisere alle forannevnte forslag i utredningen som helhet, men vi antar at det er sistnevnte forslag som er representativt for utvalgets syn. I så tilfelle støtter DSB forslaget. Vi registrerer imidlertid at andre aktører tolker utvalget i retning av både alternativ 1 og 2 over.

Kritisk infrastruktur er i stor grad en tverrfaglig styringsutfordring, som i likhet med "nye" utfordringer for samfunnssikkerheten. DSB og NSM er allerede sterkt inne i denne typen problemstilling. Særlig viktig anser vi punktet om felles ROS-analyser og koordinert trusselbilde. Det vil være helt nødvendig med nær dialog mellom bl.a. DSB, PST og NSM. DSB er positiv til forslagene knyttet til et økt analysesamarbeid mellom DSB, PST, NSM og POD. Når det gjelder akseptnivå, vil DSB anføre en viss skepsis mot "tilstandskategorier" med henblikk på "friskmelding" av sektorer. Vi er også noe mer usikre på hva utvalget legger i forslaget om at NSM skal ha en større rolle i sivil sektor, gitt at deres forvaltning er hjemlet i sikkerhetslovens virkeområde. DSB støtter fullt ut utvalgets forslag om innføring av prinsipper for god sikkerhetskultur i en virksomhet.

Infrastrukturutvalget foreslår en tydeliggjøring av nasjonale mål/akseptnivå spesielt knyttet til krav om gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser. DSB støtter Infrastrukturutvalgets forslag om dette. Samtidig vises det til "Utkast til ny lov om Sivildforsvaret, sivile beskyttelsestiltak og beredskapsplikt" hvor det er foreslått å stille krav til risiko- og sårbarhetsanalyser innen offentlige myndigheters ansvarsområder og for private virksomheter med betydning for samfunnets kritiske infrastruktur og viktige samfunnsfunksjoner. DSB ønsker samtidig å presisere at krav til gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser bør gjelde alle sektorer, virksomheter og forvaltingsnivåer i samfunnet. Den gjensidige avhengigheten av kritisk infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner på tvers i samfunnet må tydeliggjøres som premiss i risiko- og sårbarhetsanalysen, og ikke vurderes som et tiltak på sikt.

Nasjonalt kontaktpunkt

DSB anbefaler at JD skal kunne opptre som nasjonalt kontaktpunkt og nasjonal representant ved internasjonalt samarbeid knyttet til beskyttelse av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Dette punktet ivaretas allerede delvis av DSB gjennom deltagelse i NATOs Sivile beredskapsarbeid samt EUs Civil Protection innsats (herunder kritisk infrastruktur-elementer som innspill i ulike internasjonale øvelser). I tillegg holder direktoratet seg fortløpende oppdatert på Nordiske initiativ, der noen av møtepunktene også er formalisert, blant annet gjennom de Nordiske Generaldirektørmøter. Gjennom dette fora er det også opprettet kontakt med britiske CCS. Den formelle kontaktpunktfunksjonen opp mot EU-MIC og NATO-EADRCC forvaltes fagmessig av DSB i dag. Her foretas det nå en vurdering om hvorvidt omfanget av oppgaven skal utvides. Prosessen er initiert som følge av forventninger fra internasjonale samarbeidspartnerer, behovet for en bredere nasjonal koordinering samt innføringen av EUs varslingsystem CECIS.

Det bør likevel bemerkes at det internasjonale samarbeidet innefor kritisk infrastruktur-området er meget bredt. Det tas stadig nye initiativ i ulike internasjonale forskningsmiljø. Det er også prosjekter/policydiskusjoner Norge ikke har anledning til å delta i som følge av manglende tilknytning til EU. En bedre nasjonal samordning mellom norske sivile og militære ressurser sett opp mot kritisk infrastruktur-prosjekter i NATO, bør tilstrebes.

3 Utvalgets anbefalinger i kapittel 6 - Virkemidler

Fagansvar og tilsynsansvar

DSB registrerer at utvalget er skeptisk til at fagdepartementer med sektoransvar for kritisk infrastruktur skal ha tilsynsansvar for samme sektor. Problemstillingen omkring sektortilsyn versus de generaliserte tilsyn er tilbakevendende i flere utredninger de siste årene. Utvalget anbefaler at det utarbeides en nasjonal strategi for tilsynsvirksomheten knyttet til sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Det anbefales også at DSB gis en sentral rolle i utarbeidelsen av tilsynsstrategien. DSB støtter fullt ut forslaget. Tilsyn er et viktig forvaltningspolitisk virkemiddel i det forebyggende samfunnssikkerhetsarbeidet. Nasjonalt investeres det store ressurser i tilsyn og en optimal utnyttelse av investerte ressurser er vesentlig. Risikobaserte tilsyn må være bærende i større grad enn hva tilfelle er på mange områder i dag. En hovedutfordring er å bygge bro mellom de ulike tilsyns-aktivitetene som foregår på de ulike nivåer i samfunnet. Prinsippene ved bruk av tilsyn som virkemiddel innenfor enkelte områder kan med fordel videreføres og brukes på andre områder. Således bør prinsippene som ligger til grunn i Kgl res. av 24.06.05 være sentrale i et evt. kommende utredningsarbeid.

DSB, Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE), Energibedriftenes Landsforening (EBL), Statnett og NTNU, Institutt for elkraftteknikk har igangsatt et arbeid for å belyse forskjellige problemstillinger som kan ha betydning for sårbarheten i kraftnettet. Det er stilt spørsmål ved tilstanden i kraftnettet og hvor sårbart kraftnettet egentlig er. Har vi de riktige indikatorene og målestokkene som kan hjelpe oss til å finne svar på dette? SINTEF Energiforskning har foreslått en videreføring i form av et forprosjekt og ønsker å samarbeide med organisasjonene om å ta tak i forskningsutfordringene. Dette vil inngå som et ledd i flere initiativ under temaet sårbarhet i kraftforsyningen, blant annet mot EUs 7. rammeprogram. DSB mener dette er et viktig arbeid men er bekymret for at arbeidet kan ta lang tid.

Både NVE og DSB, ved regionskontorene, utfører tilsyn med kraftnettet i Norge. Tilnærmingen til tilsynene er ulike, noe som medfører at NVE og DSB ikke har en omforent oppfatning av hva som er den faktiske tilstanden i kraftnettet. DSB foreslår at det arbeides aktivt for å samkjøre disse tilsynene slik at man etter hvert kan få en felles virkelighetsoppfatning. Dette vil være et langt steg i riktig retning for å sikre nødvendige og riktige tiltak, og trygge kraftleveranse i Norge.

Tilskuddsordning

DSB støtter på generelt grunnlag uvalgets forslag om etablering av en tilskuddsordning, men ber om at det gjennomgås og synliggjøres hva som skal oppnås og hvordan dette skal administreres.

Aspekter omkring plan- og bygningsloven

Infrastrukturutvalget anbefaler som tidligere nevnt at samfunnssikkerhetsperspektivet legges inn i ny plan- og bygningslov. DSB støtter dette, og oppfordrer JD til å ta et initiativ overfor MD for å få på plass ny plan- og bygningslov etter Planlovutvalgets forslag slik den framkommer i NOU 2003: 14. DSB anbefaler også at JD og MD i arbeidet med ny plan- og bygningslov, vurderer om det bør stilles krav til kommunene om å se på regulerte områder på nytt for å kartlegge risiko og sårbarhet i allerede regulerte områder. Dette vil også ha betydning for landets eksisterende kritiske infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner.

Infrastrukturutvalget anbefaler videre en utvidelse i planlovutvalgets forslag til § 1-10 gjennom å legge konsekvenser av tilsiktede hendelser til grunn for utarbeidelse av en arealplan for utbygging. Dette kan eksempelvis gjelde bygninger som på grunn av sin funksjon kan sies å ha en forhøyet risiko for tilsiktede hendelser. Det kan for eksempel være utenlandske ambassader, bygninger som innehar større mengder kontanter og andre som er særlig utsatte. DSB mener at dette ikke er nødvendig. Bakgrunnen er at tilsiktede hendelser også er en del av samfunnssikkerhetsbegrepet, som påkjenninger samfunnet kan utsettes for (ref.. utvalgets rapport pkt.3.6). En presisering av tilsiktede hendelser kan føre til en utvanning av begrepet og reise krav om presisering av andre påkjenninger samfunnet kan utsettes for.

Planlovutvalgets forslag til plan- og bygningslovens § 1-10 krever risiko- og sårbarhetsanalyser for planområdet, og at analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging. Dette innebærer at konsekvenser av tilsiktede hendelser og andre påkjenninger for samfunnet må inn som et vesentlig element av analysen. Lokalisering av installasjoner knyttet til kritisk infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner og andre særlige utsatte bygninger vurderes og følges opp som en del av kommunenes bebyggelses- og reguleringsplanleggingen. Dette mener DSB er av stor viktighet.

Standarder

DSB deler utvalgets syn på viktigheten av standarder på samfunnssikkerhetsområdet i vid forstand. Det internasjonale standardiseringsarbeidet, både innenfor kritisk infrastruktur og mer generelt gjeldende for samfunnssikkerhet *per se*, får stadig mer oppmerksomhet. Det er nylig igangsatt flere aktiviteter knyttet til utvikling av standarder på samfunnssikkerhetsområdet både i regi av ISO (global standardisering) og CEN (europeisk standardisering). Det er bl.a. etablert undergrupper som kartlegger behovene knyttet til ulike typer kritisk infrastruktur.

DSB følger dette arbeidet på TC-nivået (overodnet), og vurderer behovet for eventuell deltagelse i ulike arbeidsgrupper dersom det skulle bli identifisert standardiseringsbehov hvor det anses ønskelig med aktiv deltagelse. Standard Norge har etablert en "speilkomite" i forhold til de nevnte standardiseringsaktivitetene, hvor DSB deltar sammen med berørte departementer og fagmiljøer. I det videre arbeidet anser DSB det som svært viktig å ha spesiell oppmerksomhet rettet mot standardiseringsbehovene i forhold til sikring av kritisk infrastruktur.

4 Utvalgets anbefalinger i kapittel 7 - Sikkerhetsloven og den forebyggende sikkerhetstjenesten

DSB merker seg at utvalget etterlyser fremdrift i arbeidet med objektsikkerhetsforskrift under Sikkerhetsloven. Direktoratet vil understreke at en objektsikkerhetsforskrift må ta hensyn til bl.a. forholdet til annet regelverk knyttet til storulykkesindustri, nøkkelpunkter etc.

DSB støtter forslaget om at sikkerhetslovens virkeområde kan utvides med enkeltvedtak i samsvar med dagens regulering, primært fordi det i dag kan være vanskelig å identifisere fremtidige utfordringer og problemstillinger på dette området.

DSB har bidratt til oversiktslisten for kontrollpunkter for hvilke hensyn som må tas ved omreguleringer og støtter utvalgets forslag om at disse gjøres gjeldende. Likeledes støttes fullt ut anbefalingen om at det ikke gjennomføres samtidige omstillinger i en sektor og i sektorens tilsynsmyndighet.

Utvalget anbefaler at sikkerhets- og beredskapsarbeid som knytter seg til kjerneoppgaver i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner holdes som en integrert del av virksomheten. DSB støtter primært dette forslaget, subsidiært at det bør det innføres tydelige krav om vurdering av sikkerhets- og beredskapsmessige konsekvenser ved konkurranseutsetting av denne typen tjenester.

5 Utvalgets anbefalinger i kapittel 9 - Offentlig eierskap

Når det gjelder elektronisk kommunikasjon og IT-sikkerhetsarbeidet anbefaler utvalget å redusere antall fagdepartementer med overordnet ansvar for IT-sikkerhet. Gitt en videreføring av sektorprinsippet mener DSB at ethvert departement må tydeliggjøre sitt ansvar, slik at dette ivaretas uavhengig av sektor. Skulle ansvaret samles i ett eller et fåtall departementer, kan DSB si seg helt enig i utvalgets forslag, hvilket også synes å være i samsvar med Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon på området, likeledes OECD-utredningene om IKT-sikkerhet. Gitt en samordning langs de linjer som skisseres, støtter DSB forslaget om at SD og FAD gis et særlig ansvar, men også JD bør trekkes ytterligere inn med basis i det generelle samfunnssikkerhetsansvaret.

6 Utvalgets anbefalinger i kapittel 10 og 11 – Kartlegging av kritisk infrastruktur og sektorvise anbefalinger

DSB vil trekke fram behovet for å se framover. Finnes det for eksempel kritiske infrastrukturer som i fremtiden vil innebære utfordringer – strukturer som vi i dag ikke kjenner? Et slikt forsight-perspektiv bør prege oppmerksomheten i oppfølgingen framover. Anbefalingene i denne del av utredningen er svært sektorspesifikke og forslagene vurderes best av de respektive sektormyndigheter. Fra et DSB-synspunkt kan man si at anbefalingene blir stående noe isolert, og at konsekvenser av tiltakene på tvers må komme klarere fram. Eksempelvis vil utvalgets forslag knyttet til et klarere skille mellom samfunnsoppdraget knyttet til infrastruktur på den ene siden og den kommersielle nettbaserte tjenesteproduksjonen (nevnt som forslag knyttet til eierskap innen elektronisk kommunikasjon), være en så prinsipiell beslutning, at forslaget nødvendigvis vil måtte ha implikasjoner også for andre områder.

Innføring av en generell beredskapsplikt med krav om systematiske ROS-analyser, beredskapsplanverk og krisehåndterings-kapasiteter, vil være et avgjørende virkemiddel også innenfor den enkelte sektor. Det er derfor viktig å se sammenheng mellom de generelle anbefalingene og de sektorvise tiltakene som er foreslått.

Kraftsektoren

I forhold til kraftsektoren, faller flere av problemstillingene klart innenfor bl.a. NVEs ansvarsområde. I et nasjonalt beredskapsperspektiv vil DSB allikevel støtte utvalgets forslag om en videreføring av dagens hjemfallsinstitutt med basis i behovet for nasjonalt eierskap. DSB har siste halvannet år gjennomført øvelser for fylkesberedskapsrådene, der langvarig kraftbortfall har vært tema. Øvelsene har vist at det er behov for økt bevissthet omkring både strømrasjonering og prioritering, og DSB støtter derfor utvalgets forslag om økt oppmerksomhet om disse virkemidlene og nødvendige konsekvensvurderinger. Direktoratets bekymringer omkring aldring i kritisk infrastruktur innen kraftsektoren er belyst i NSBR-05 og synes å være tatt hensyn til av utvalget på en god måte.

Vann- og avløpssektoren

For vann- og avløpssektoren er det særlig aldringsaspektet i infrastrukturen som er et bekymringsområde for DSB (ref. NSBR-05) samt bekymringer knyttet til drikkevannssikkerhet. DSB vil støtte utvalgets oppfatning om at Mattilsynet må trappe opp sitt arbeid som tilsyns- og godkjenningsmyndighet innen vannsikkerhet. DSB støtter også fullt ut utvalgets anbefaling om at Mattilsynet må sørge for en snarlig oppfølging av prioriterte tiltak i handlingsplanen for en sikrere vannforsyning. Uklarheter om sikkerheten i drikkevannsforsyningen vil ha meget store konsekvenser for befolkningens trygghetsopplevelse, ref. de divergerende anbefalinger som kom fra tre ulike myndighetsaktører under Gardiautbruddet i Bergen (vannverkseier – kommunen, Mattilsynet og Folkehelseinstituttet).

Olje- og gassektoren

Utvalget nevner for øvrig ISPS-koden og de sikkerhets- og beredskapsmessige implikasjonene av denne for norsk havnesikkerhet og transport. DSB vil her påpeke at utvalget i mindre grad har problematisert forholdet mellom ISPS-kodens føringer og andre nasjonale beredskapsføringer (bl.a. i det sivile beredskapssystemet), der ikke minst forholdet mellom infrastruktureier (havneier) og myndigheter (eks. fylkesmannen) bør utdypes nærmere ifht sikkerhetspolitiske kriser og krig. Utviklingen i nordområdene på olje- og gassektoren går raskt, samtidig som sårbarheten i området er høy. Krav til den sivile beredskap, politi, brann, helsevesenet, sivilforsvaret, fylkesmannen og andre sivile rednings- og beredskapsressurser er økende. Forsvarets betydning i denne regionen er stor, også i fht å håndtere eventuelle sivile katastrofer.

Politiet

I kapitlet om politiet har utvalget primært to anbefalinger – for det første en nærmere utredning av forholdet mellom politimyndighet og private sikkerhetsselskaper, for det andre en nærmere utredning av problemstillinger omkring sivil maktanvendelse. DSB støtter utvalgets anbefalinger på dette punktet, men vil anføre at problemstillingene også bør vurderes i en internasjonal kontekst – der bruk av ikke-statlige styrker/selskaper/organisasjoner øker i internasjonale operasjoner – operasjoner som også personell fra DSB har deltatt i og vil kunne tenkes å delta i. Forholdet til Genevekonvensjonenes definisjoner av stridende, ikke-stridende og særlig beskyttede aktører bør i særlig grad belyses. Styrkebeskyttelse av sivile bidrag kan nevnes som ett eksempel som fordrer ytterligere avklaring.

Samfunnsveven

DSB støtter fullt ut utvalgets presisering av at samordningskanalen mellom JD-DSB-Fylkesmann-Kommune er et avgjørende aspekt i enhver krisesituasjon (både nasjonalt og internasjonalt). Når det gjelder utvalgets 9 konkrete forslag, har DSB følgende merknader:

1. DSB støtter utvalgets anbefaling om at innretning og prioritering av kriseledelsesapparatet ikke nedprioriteres mellom hendelsene, men opprettholdes til enhver tid.
2. DSB er enig i at kriseledelsesapparat må være fleksibelt organisert for å kunne håndtere alle typer scenarier, og at rolleavklaring må skje før kriser inntreffer.
3. DSB støtter forslaget om at KSE må ha meningsfylte oppgaver i det daglige, men vi er skeptiske til at en slik enhet (med svært begrensede ressurser) skal overta tunge kjerneoppgaver fra ulike direktorater – oppgaver som i dag ivaretas på en god måte (eksempelvis analyser, øvelser, plankoordinering og tilsyn).
4. DSB støtter fullt ut utvalgets påpekning av behovet for gode rutiner for ansvarsoverføring mellom fagdepartement og lederdepartement (evt Justisdepartementet ved komplekse kriser). Dette bør for øvrig være et fokusområde i kommende øvelser på sentralt nivå.
5. DSB støtter utvalgets anbefaling om uniformering av planverket på sentralt nivå. DSB vil utarbeide en oppdatert veileder for slike planer til bruk i departementer og direktorater.
6. DSB har tidligere anbefalt at fylkesmannens vaktberedskap formaliseres, og støtter derfor utvalget på dette punktet. En slik ordning har en kostnadsside som tidligere er formidlet til JD.
7. DSB er enig i utvalgets vurdering av behovet for tidsmessig og funksjonelt gradert samband i prioriterte deler av forvaltningen.
8. DSB viser til utvalgets anbefaling om øvelser allerede er i funksjon, og at det her primært er behovet for en videreføring som understrekes.
9. Det vises til innspillene omkring en lovhjemlet generell beredskapsplikt. DSB støtter utvalgets forslag om innføring av en slik plikt.

Kommunene

Infrastrukturutvalget legger vekt på kommunenes rolle som planmyndighet og arealforvalter. Kommunene har etter plan- og bygningsloven ansvar for å unngå utbygging i fareområder. Kommunenes planlegging for å forebygge mot fjell-, leire-, snø og jordskred og skadeflom, er derfor viktig.

Infrastrukturutvalget etterlater et inntrykk av at det ikke stilles krav om risiko- og sårbarhetsanalyser i areal- og reguleringsplanleggingen. Dette medfører ikke riktighet. Siden 1997, er det stilt krav til at kommunene skal gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser i areal-, regulerings- og bebyggelsesplaner (ref. retningslinjer for Fylkesmannens bruk av innsigelser i plansaker etter plan- og bygningsloven og rundskriv GS-1/01 om fylkesmennenes praktisering av innsigelsesinstituttet på beredskapsområdet). Som oppfølging av St.meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid, har DSB gjennom embetsoppdraget bedt fylkemennene være spesielt oppmerksom på at disse risiko- og sårbarhetsanalysene også tar høyde for behovet for sikring av kritisk infrastruktur, drikkevann og miljøverdier.

Infrastrukturutvalget skriver i rapporten at risiko- og sårbarhetsanalyser i kommunen danner grunnlag for kriseplaner. Analysene danner også grunnlaget for kommunens innsatsapparat gjennom brann- og redningsetaten. DSB gjør oppmerksom på at en slik fremstilling er uklar. Utvalget gir inntrykk av at det er de samme analysene som danner grunnlag for alle kommunens krise- og beredskapsplaner og brann- og redningsetatens innsatsapparat. Flere av kommunens krise- og beredskapsplaner er lovpålagt og flere har også spesifikke krav til gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser, dette gjelder også brann- og redningsetatens innsatsapparat. Slik DSB ser det, er det nødvendig at de fagspesifikke analysene er tydelige på de områdene den gjelder for, og at de gjennomføres iht. de krav lovverket stiller. I tillegg mener DSB det er nødvendig med en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse(r) som grunnlag for den helhetlige krise- og beredskapsplanleggingen i kommunen.

Nød- og redningstjenesten, bistand fra andre land

Det norske redningstjenesten er blant annet basert på: "bistand fra andre land i tilfeller dette er nødvendig". Med unntak av noen regionale avtaler, eksisterer det i dag ikke et overordnet, nasjonalt rammeverk for mottakelse av støtte fra andre land i tilfelle særlig alvorlige hendelser eller katastrofer (Vertsnasjonstøtte). Erfaringer fra orkanen *Katrina* og stormen *Gudrun* viser med all tydelighet hensiktsmessigheten ved få på plass denne typen planverk. "Host Nation Support" er også noe som stadig oftere inngår som element i større internasjonale øvelser (sist i Øvelse Danex 2006). DSB vil i løpet av året komme med et forslag til hvordan et slik system kan ivaretas nasjonalt, basert på dagens ansvars- og sektorprinsipp. Sammenbruddet i det svenske kraftnettet under *Gudrun* viser med all tydelighet at vertsnasjonstøttekonseptet i høyeste grad er relevant i forhold til kritisk infrastruktur.

Varsling av befolkningen

Infrastrukturutvalget mener at varsling av befolkningen ved en akutt fare er en viktig del av myndighetens beredskap. DSB er enig i dette, og viser igjen til Utkast til ny lov om Sivildforsvaret, sivile beskyttelsestiltak og beredskapsplikt hvor prosjektgruppen foreslår å legge ansvar for en landsdekkende ordning for varsling av befolkningen om overhengende faresituasjoner i fred, krise og krig til Sivildforsvaret. DSB mener vi i tillegg til tradisjonell tyfon- og radiovarsling trenger nye systemer for befolknings-varsling. Dette kommer spesielt til syne i arbeidet med å etablere en beredskap for fjellskred i Åknes/Tafjord. Hensikten med en særskilt varsling her, er å få til en rask evakuering av befolkningen og andre som oppholder seg i området som kan treffes av fjellskredet og den påfølgende flodbølgen. Sivildforsvarets tyfonanlegg er ikke bygget med tanke på en slik bruk, og JD bør legge til rette for å vurdere ulike elektroniske varslingssystemer for å varsle befolkningen og andre om fjellskred og andre faresituasjoner.

Forslag knyttet til samvirkeprinsippet

Utvalget understreker betydningen av å opprettholde og videreutvikle samvirkeprinsippet i redningstjenesten. Gjennom kurs i samvirke på skadested (SPS) ved Sivildforsvarets beredskaps- og kompetansesentra bidrar DSB til å sikre samvirkekompetanse hos nødetatene, Forsvaret, Sivildforsvaret og frivillige organisasjoner. Erfaringene med denne opplæringen er entydig positive og DSB mener at det som ledd i å følge opp utvalgets anbefaling om å videreutvikle samvirkeprinsippet i redningstjenesten, bør satses ytterligere på å videreføre og videreutvikle denne opplæringsvirksomheten. Dette er en oppgave som også i fortsettelsen bør tillegges DSBs skoler.

Forslag til styrking av beredskapen ved ekstraordinære hendelser

Utvalget peker på det ikke vil være ressursøkonomisk mulig å forvente at alle primæransvarlige myndigheter bygger opp tilstrekkelige ressurser til å håndtere alle ekstraordinære situasjoner. Det er derfor behov for at staten har forutsigbare ressurser som kan settes inn i slike situasjoner, og derved styrke samfunnets evne til å håndtere store redningsaksjoner og andre hendelser som krever ekstraordinær innsats. Sivildforsvaret er en slik ressurs, og yter forsterkning til nødetatene, kommuner og andre myndigheter. I likhet med utvalget mener direktoratet det er av stor viktighet at staten har en slik ressurs som Sivildforsvaret representerer gjennom organiserte styrker bestående av tjenesteppliktige kvinner og menn, med moderne utstyr og høy grad av mobilitet. En målrettet satsing på å sikre en utvikling og modernisering av Sivildforsvaret, mener DSB er nødvendig for å sikre at staten har en forutsigbar, moderne og gripbar forsterkningsressurs.

I sin vurdering av kraftsituasjonen og strømrasjonering mener utvalget det bør vurderes hvordan det kan sikres at kritiske samfunnsfunksjoner blir understøttet av reserveaggregater i større utstrekning enn hva

som er tilfelle i dag. Etablering av nye avdelinger i Sivilforsvaret, med teknisk utstyr med stor kapasitet ved strømutfall, flom og mangelfull skadestedsinfrastruktur er etter direktoratets vurdering et meget viktig tiltak for å styrke beredskapen ved ekstraordinære hendelser. DSB registrerer derfor positivt at utvalget har valgt å anbefale at forslagene om styrking av beredskapen ved ekstraordinære hendelser følges opp.

De siste måneders hendelser, både når det gjelder oversvømmelser, skred og skogbranner bekrefter det behov direktoratet tidligere har beskrevet. Dette bare forsterker de anbefalinger utvalget har gjort, og synliggjør viktigheten av å foreta de investeringer og styrkejusteringer i Sivilforsvaret DSB har foreslått. DSB vil også peke på at de investeringer som er foreslått for å styrke beredskapen ved ekstraordinære hendelser, også vil bidra til en økning av beredskapen knyttet til håndtering av mindre hendelser. Utstyr og personell vil derfor komme til anvendelse i flere sammenhenger, noe som vil øke effekten av investeringer og styrketilpasninger.

Transport

DSB er opptatt av at samfunnets behov for transport av farlig gods til enhver tid foregår på et samfunnmessig akseptabelt risikonivå. Det er i den sammenheng viktig å se på selve fremføringen av transporten. I tillegg må det jobbes for at det tas hensyn til farlig gods transport i arealplanlegging og at det iverksettes tiltak for å gjøre innsatsmannskaper enda bedre i stand til å takle farlig gods ulykker.

DSB støtter utvalgets anbefaling om at myndighetene som har et særlig ansvar ift transport av farlig gods samarbeider om å tydeliggjøre behovet for å velge sikreste fremføringsvei og transportgren. DSB er gjennom kongelig resolusjon av 24.6.05 tillagt et ansvar for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomhet med potensial for store ulykker. Transport av farlig gods er identifisert som ett av de områdene direktoratet skal vie særlig oppmerksomhet. DSB er i gang med å etablere samvirkeområdet transport av farlig gods, hvor det er en forutsetning at myndigheter som har et forebyggende eller beredskapsmessig ansvar for transport av farlig gods på tvers av sektorer og etatsgrenser i fellesskap finner hensiktsmessige og forpliktende ordninger for å forebygge og håndtere uønskede hendelser med transport av farlig gods. Utvalgets anbefaling bygger opp om viktigheten av DSBs koordinerende rolle på dette området.

7 Utvalgets anbefalinger i kapittel 13 – Forsknings- og utredningsaktiviteter

FFIs rolle

Utvalget foreslår å utvide mandatet for Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) til også å omfatte samfunnets sårbarhet i sivil sektor. DSB er i utgangspunktet ikke negativ til dette, men det vil være uheldig om sivile forskningsmidler skal kanaliseres til FFI alene. DSB ønsker å kunne prioritere breddeproblemstillinger på fagområdet, og det er behov for en grundigere grenseoppgang mellom sivile uavhengige FoU-institusjoner og FFI før utvalgets forslag kan gjennomføres. DSB er også skeptisk til at en militær institusjon skal ha et særansvar for forskning innen sivil samfunnssikkerhet og beredskap. Hovedpoenget er neppe å styrke FFIs forskning på området spesifikt, men å sikre at sivil totalforsvars-forskning i det hele tatt får forutsigbar finansiering. En naturlig forutsetning må være et bevisst og godt samarbeid med Norges forskningsråd og de relevante rammeprogrammene som til en hver tid foregår i forskningsrådets regi.

Det fremkommer imidlertid at det foregår lite relevant forskning på området samfunnssikkerhet og beredskap i norske miljøer, og for å øke forskningsinnsatsen kreves det en forutsigbar finansiering. JDs begynnende forskningsambisjoner/-samordning bør derfor styrkes.

NFR - SAMRISK

Utvalget foreslår at forskningsprogrammet SAMRISK blir igangsatt i regi av Norges Forskningsråd. DSB er enig i dette. DSB sitter i programstyret for programmet, og et slikt forslag er allerede spilt inn ifm St prp nr 1 (2006-2007) og vil bli fulgt opp i innspill til tildelingsbrev for 2007. Direktoratet ønsker å innta en mer proaktiv FoU-rolle både nasjonalt og internasjonalt på fagområdet samfunnssikkerhet og beredskap. Utvalget foreslår en videreføring og styrking av konsortiet for forskning på terrorisme og internasjonal kriminalitet. DSB er representert i konsortiet og bidrar allerede med midler til dette. DSB støtter utvalgets forslag om økt forskning på gjensidige avhengigheter i kritisk infrastruktur. Forslag til programplan for SAMRISK tar høyde for nettopp slike forskningsaktiviteter, og DSB mener det vil være hensiktsmessig at slike prosjekter har forankring i SAMRISK. Når det gjelder finansiering av slik forskning gjennom tilskuddsordninger (slik det er foreslått tidligere i utredningen), vil det være en betydelig utfordring å definere hvem som skal administrere tilskuddet og etter hvilke kriterier. Fordelen med et oppheng i Norges forskningsråd, er at vitenskapelighet, habilitet og vurderingskriterier kan ivaretas. Norges forskningsråd er en viktig møteplass for mange problemeiere, noe som også kjennetegner samfunnssikkerhetsområdet. En god forankring og et sterkt engasjement i forskningsrådet er derfor en forutsetning for å lykkes i DSBs samfunnsoppdrag. Samfunnssikkerheten bør også gjenspeiles i andre programmer som allerede er etablert i forskningsrådet.

Forskning må også knyttes opp mot internasjonale forskningsprogram for eksempel EUs 7. rammeprogram som gjelder for 2007-2013. I tillegg bør aktiviteten i NATOs vitenskapskomité sees i sammenheng med denne anbefalingen.

Når det gjelder forslaget om å prioritere forskningsprogrammer i regi av Norges Forskningsråd, er DSB prinsipielt enig, men vil samtidig understreke behovet for konkretiserte prosjekter som kan tenkes å falle utenfor slike programmene.

Gjensidige avhengigheter

Utvalget anbefaler at det blir startet et forskningsprogram rettet mot mulighetene for å redusere gjensidige avhengigheter i kritisk infrastruktur. Direktoratet stiller seg bak Infrastrukturutvalgets anbefaling og vil så langt som mulig være med å bidra til at samfunnssikkerhet får en bred plass i forskningsrådet i tiden framover. Justis- og politidepartementet blir en viktig døråpner og samarbeidspartner på dette området framover.

Med hilsen
for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Jon A. Lea
Direktør