

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005, Dep
0030 Oslo

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 200601109-5
Arkivkode: X00 &00
Saksbehandler: Arne Utne
Deres referanse:
Dato: 30.10.2006

Høringssvar - NOU 2006:6 "Når sikkerheten er viktigst – Beskyttelse av landets kritiske infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner"

KS Sentralstyret fattet i møte 31. august 2006 følgende vedtak:

- KS støtter at det utarbeides en informasjonshåndbok hvor det framgår hva de ulike myndighetsorganene kan tilby av råd og veiledning knyttet til sikkerhet og beredskap.
- KS støtter at det bør gjennomføres en generell utredning av tilsynsvirkomhetene på området kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, hvor blant annet rollefordeling mellom de ulike tilsynene klargjøres.
- KS mener at det må slås fast at den tilskuddsordningen som foreslås også er tilgjengelig for kommuner og fylkeskommuner og bedrifter eid av disse.
- KS mener at et evt offentlig eierskap som virkemiddel må vurderes konkret for kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur.
- KS mener at det bør gjennomføres en bred gjennomgang/evaluering av energiloven.
- KS støtter utvalget i at dagens offentlige eierskap til fallrettigheter/vannkraften må sikres gjennom et godt hjemfallsinstitut. KS viser til KS høringssvar til hjemfallsutvalget.
- KS mener at NVE og OED må utrede nærmere de forslag til alternativ regulering som er foreslått av bransjen, før framtidig reguleringsprinsipp blir endelig fastsatt.
- KS mener at behovet for en egen VA-lov bør utredes.
- KS mener at det bør gjennomføres en bred utredning før en evt lovfester en generell beredskapsplikt for kommuner.

Det vises til **høringsnotat** – NOU: 2006:6 ”Når sikkerheten er viktigst – Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner”. Her følger KS sine synspunkter:

Kapittel 5 - Ansvar for beskyttelse av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner

Utvalget vil anbefale at det utarbeides en informasjonshåndbok hvor det fremgår hva de ulike myndighetsorganene kan tilby av råd og veiledning knyttet til sikkerhet og beredskap. Denne informasjonshåndboken bør utarbeides i nært samarbeid med næringslivet.

KS støtter dette forslaget. I tillegg til at næringslivet trekkes inn i utarbeidelsen av en slik informasjonshåndbok er det viktig at også kommuner og fylkeskommuner trekkes med i dette arbeidet. Vi mener at denne informasjonshåndboken bør gjøres tilgjengelig på f.eks. Internet, og at den oppdateres/vedlikeholdes kontinuerlig, blant annet basert på praktisk erfaring fra håndbokens målgruppe.

Kapittel 6 - Virkemidler

Med bakgrunn i ovennevnte vil utvalget anbefale at tilsynsvirksomheten på området kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner utredes nærmere. Formålet med en slik utredning bør være å sikre at tilsynsvirksomheten på dette området er mest mulig mål- og resultatorientert i forhold til sikkerhets- og beredskapsbehovene. Utvalget vil anbefale at det i denne sammenheng vurderes en samordning av tilsynsvirksomheten og en prinsipiell drøfting av forholdet mellom tilsyn som ivaretar overordnede interesser og tilsyn som ivaretar sektorinteresser (horisontale vs. vertikale tilsyn).

Dernest anbefaler utvalget at det utarbeides en nasjonal strategi for tilsynsvirksomheten knyttet til sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner.

KS støtter utvalget i at det er behov for en utredning av tilsynsvirksomhetene, spesielt med tanke på å fastsette rollefordelingen mellom de ulike tilsynsorganene. Vi har erfaring fra blant annet fra energisektoren, hvor det tidvis har vært en uklar rollefordeling mellom NVE og DSB. Slike uklarheter må ryddes av veien.

Utvalget mener at det er behov for en statlig tilskuddsordning. Ordningen må være rettet mot tiltak som klart faller utenfor virksomhetenes eget ansvar og som anses nødvendig av hensyn til rikets sikkerhet og vitale nasjonal interesser. En tilskuddsordning vil bote på mangler i dagens system gjennom:

- Å sikre at tverrsektorielle tiltak uten en hovedinteressent blir igangsatt og fulgt opp.*
- Å bidra til å finansiere den statlige delen i en risikofordeling mellom offentlige og private interessenter.*
- Å finansiere nødvendige sektorovergripende tiltak og følge opp sektorovergripende infrastrukturer.*

Å ivareta et helhetlig perspektiv og følge opp tiltak ut i fra både hensynet til sikkerhet mot villdele og ikke-villdele uønskede hendelser.

KS er enig med utvalget i at det er behov for en slik statlig tilskuddsordning, og at det er viktig at staten lager klare retningslinjer for hva og hvem som kan søke om tilskudd. KS

mener det er selvsagt at også kommuner, fylkeskommuner og bedrifter eid av disse må kunne søke om et slikt tilskudd. KS ber om å bli tatt med på råd når det gjelder utarbeidelsen av retningslinjene for en slik tilskuddsordning.

Kapittel 9 - Offentlig eierskap

Behovet for sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner er i utgangspunktet uavhengig av organiseringen av eierskapet til de underliggende systemer, installasjoner, anlegg og produksjonsfasiliteter. Spørsmålet er imidlertid om offentlig eierskap kan gjøre det enklere og i noen tilfelle kan være en forutsetning for at det offentlige på en tilfredsstillende måte skal kunne ivareta ansvaret for en intakt og velfungerende infrastruktur som anses som helt nødvendig for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner, samfunnets grunnleggende behov og befolkningen trygghetsfølelse.

Disse generiske trekkene ved kritisk infrastruktur er i varierende grad til stede innenfor flere samfunnssektorer. Utvalget mener at offentlig eierskap som virkemiddel derfor må vurderes konkret innenfor hver enkelt virksomhet og sektor. Det er viktig at valg av eierskap skjer på grunnlag av en helhetsvurdering der ønskeligheten av offentlig kontroll veies opp mot eventuelle bedriftsøkonomiske fordeler ved privat eierskap. Utvalget vil likevel understreke at ved denne avveiningen må hensynet til samfunnmessig sikkerhet og beredskap veie tungt for infrastruktur som har karakter av å være kritisk (jf. kriteriene ovenfor).

KS mener at utvalget har gjort en god og detaljert vurdering av offentlig eierskap som virkemiddel. Vi stiller oss bak utvalget i at et eventuelt valg av offentlig eierskap som virkemiddel må skje på grunnlag av en helhetsvurdering, og at en slik helhetsvurdering må konkret gjøres innenfor hver enkelt virksomhet og sektor.

Kapittel 10 - Kartlegging av kritiske infrastrukturer og sektorvise anbefalinger

Kraft

Det fremstår derfor som en presserende oppgave for myndighetene å utrede og se til at nødvendige tiltak blir gjort for å forbedre markedsbalansen i kraftmarkedet både på kort og lang sikt. Dette gjelder så vel tiltak med sikte på økning av kapasiteten for kraftutveksling med utlandet, eliminering av flaskehalser i det innenlandske overføringsnettet, som tiltak både på produksjons- og etterspørselssiden i det innenlandske kraftmarkedet.

KS er enig med utvalget i at det bør gjennomføres en bred evaluering av energiloven, noe Regjeringen også har sagt at den vil gjøre i sin "Soria Moria-erklæring". En slik bred evaluering bør også ta opp de problemstillingene som utvalget tar opp. Energiloven ble vedtatt i en periode hvor det var overskuddskapasitet både på kraftproduksjon og nettkapasitet. I dag er bildet et helt annet. KS, som representerer eierne av det meste av energibransjen i Norge, har overfor myndighetene bedt om å bli tatt med på en evaluering av energiloven.

Utvalget vil derfor sterkt anbefale at hjemfallsinstituttet videreføres på en slik måte at dagens offentlige, nasjonale eierskap til kraftressursene på sikt ikke svekkes.

Når det gjelder omtalen av Hjemfallsinstituttet, viser vi til KS sitt høringssvar angående Hjemfall:

1. "KS er enig med det samlede utvalget når det på side 12 uttaler:
"Vassdragene representerer fornybare og evigvarende ressurser av stor nasjonal verdi både økonomisk og miljømessig. I dag er kraftproduksjon den viktigste økonomiske utnyttelsen. Vannkraften utgjør 99 prosent av kraftproduksjonen i landet og er av grunnleggende betydning for verdiskapingen og velferden. Norge har et unikt fortrinn i å utnytte disse naturressursene til kraftproduksjon. For å sikre at vassdragsressursene blir utnyttet på best mulig måte ut fra samfunnets interesser nå og i fremtiden, er det nødvendig med et godt utbygd system av økonomiske og administrative virkemidler."
2. KS støtter mindretallets (KS, LVK og LO) uttalelse i kap. 10.4.3 hvor det bla heter "Våre vassdrag og vannkraftproduksjonen har i seg verdier som rekker langt ut over bedrifts- og samfunnsøkonomiske modeller. (.....) Disse medlemmene ser det derfor slik at verken skatte- eller konsesjonsreglene fullt ut ivaretar de sterke samfunnsmessige behov for styring og kontroll som foreligger i vannkraftsektoren. Det offentlige eierskapet har derfor en stor egenverdi. (.....) Bare gjennom omfattende offentlig eierskap kan disse verdiene sikres for senere generasjoner." Målet med KS arbeide er å legge til rette for et fortsatt sterkt kommunalt og fylkeskommunalt eierskap i vannkraftsektoren. KS konstaterer samtidig at det pt ikke foreligger noe realistisk alternativ til en hjemfallsordning for å ivareta dette. Hjemfallstiden bør fortsatt være 60 år.
3. KS mener det er behov for en grundigere avklaring av EØS-avtalens handlingsrom og av hvilke hensiktsmessige hjemfallsmodeller som etter en slik avklaring er gjennomførbare og konsekvensanalyse av disse.
En slik mulig hensiktsmessig modell kan bla være et direkte kommunalt/fylkeskommunalt eierskap kombinert med utleie av drift.
4. KS mener at av de modeller som behandles i NOU 2004:26 er Transaksjonsmodellen kombinert med utleie den som best ivaretar hensiktene med en hjemfallsordning. Modellen innebærer at alle kjøpere likestilles ved at de underlegges tidsbegrenset konsesjon på 60 år, mens dagens offentlige eiere beholder sine evigvarende konsesjoner så lenge de ikke selger.
5. KS er sterkt uenig i flertallets foreslåtte modell om partielt hjemfall som gir klare insentiver til raskt salg av offentlige eierandeler. Modellen ivaretar verken de nasjonale interesser eller hensynet til dagens kommunale og fylkeskommunale eiere som ønsker å ivareta et fortsatt eierskap.
6. KS påpeker at salgspresstet og nedsalget som følger av Lovtidspunktsmodellen vil føre til store inntekter for kommunesektoren innenfor en relativt kort tidsperiode. Slike inntekter kan bli avkortet mot statlige overføringer til kommunesektoren. Videre har dagens kommunalt eide kraftbedrifter gjennomgående sterk regional forankring som gir betydelige positive, økonomiske ringvirkninger for regionene. Disse ringvirkningene vil bli borte ved nedsalg og påfølgende sentralisering av driften. Til tross for at Utredningsinstruksen punktene 2.3.1 og 2.3.2 pålegger Hjemfallsutvalget og Olje- og energidepartementet å utrede de økonomiske konsekvensene for kommuner og næringsliv av Lovtidspunktsmodellen, har det ikke blitt foretatt i nevneverdig grad. Resultatet er at flertallet har fremmet en modell som KS antar vil gi betydelig negative konsekvenser uten at disse har vært forsøkt kartlagt.
7. KS beklager at Hjemfallsutvalgets mandat ikke omfatter spørsmålet om erstatningsplikt. KS mener at kommuner og fylkeskommuner skal nyte fullt

grunnlovsvern etter § 105 ved en tvungen avståelse av vannfall og kraftanlegg som følge av pålegg om hjemfall. KS mener at dette spørsmålet om nødvendig bør prøves rettslig.

8. KS støtter forslaget om videreføring av vertskommunenenes rettigheter og forslaget til ny trappetrinnsregel slik et samlet utvalg går inn for.
9. KS mener det er prinsipielt og juridisk feil at de konsesjonsfrie private anleggene fra før 1909 er holdt utenfor arbeidet i Hjemfallsutvalget. KS mener at disse anleggene skal likestilles konsesjonsrettslig med øvrige anlegg med grunnlag i nye regler. KS er også prinsipielt uenig med flertallets forslag om å forlenge eksisterende vilkår om hjemfall påhvilende privat eiere av vannfall ervervet etter 1909 og kan heller ikke se at en slik forlengelse er tilstrekkelig juridisk begrunnet.
10. Sentralstyret ber Regjeringen om å avklare med ESA hvorvidt det finnes handlingsrom for Norge å påberope seg selvstendig behandling av spørsmålet. Det vises til Ot.prp. 82 (1990-1991) og EØS-avtalen Norge har med EU.”

I denne sammenheng bør det vurderes hvorvidt inntektsrammereguleringen også kan brukes som middel for å sikre vedlikehold av nødvendig kompetanse og til å pålegge selskapene til enhver tid å holde oppdaterte kartdata over sine nett.

At reinvesterings- og vedlikeholdstakten i nettselskapene har falt sterkt de senere årene – til et nivå som forutsetter en levetid på mer enn hundre år for komponenter i nettene – er sentrale forhold som bør vies oppmerksomhet fra myndighetenes side.

Når det gjelder utvalgets forslag og bekymringer rundt strømmettet, støtter vi disse. I vårt høringssvar til NVEs foreslag til nytt nettreguleringsregime fra og med 2007 sier vi blant annet:

”KS Bedrift vurderer at NVEs forslag til videre bruk av og utvikling av DEA-analyse til effektivitetsanalyse av nettselskapene ikke er et godt nok verktøy for å ivareta kundenes og selskapenes behov for leveringssikkerhet og langsiktighet for den viktigste infrastrukturen i et moderne samfunn.

KS Bedrift vil be NVE og OED bruke nødvendig tid og ressurser på å vurdere en oppgavebasert regulering av nettvirksomheten, for eksempel som foreslått av ”Statkraftalliansen”.

KS Bedrift forutsetter at NVE bidrar til en tydeligere definisjon av monopoloppgaven i nettselskapenes virksomhet, og til en kvalitetssikring av data som skal legges til grunn for fastsettelse av inntektsrammene. Dette for å legge grunnlaget for en mest mulig riktig og rettferdig regulering, uansett reguleringsprinsipp.”

Fredag 29. september la NVE frem sine forslag til ny inntektsrammeregulering fra 2007. NVE ønsker fortsatt å benytte DEA-analyser til å sammenligne effektiviteten til nettselskapene. Men NVE har sagt at de vil, sammen med bransjen, utrede en alternativ regulering (oppgavebasert) for regionalnettet. For distribusjonsnettet sin del sier NVE at en slik utredning får bransjen selv sørge for. Vi er glad for at NVE forplikter seg til å utrede alternativ modell for regionalnett, men desto mer skuffet over at de ikke har de samme ambisjoner overfor distribusjonsnettet. Vi har derfor bedt om at OED og NVE også gjør en slik utredning av alternativ reguleringsmodell for distribusjonsnettet.

Vann og avløp (VA)

Utvalget anbefaler at det etableres en samordningsgruppe for vannsektoren, med en representativ sammensetning, med tilstrekkelige ressurser og med mandat til blant annet å samordne arbeidet med regelverk og tilsyn, gjennomføre risikovurderinger, vurdere sikkerhetsnivå og kartlegge behovet for nødvendige tiltak.

Avsnittet over tar fatt i den største utfordringen for en god VA tjeneste, nemlig det særdeles fragmenterte regelverket for denne samfunnskritiske infrastrukturen. KS har foreslått at behovet for en egen VA-lov utredes. I en slik utredning bør samtlige av de problemstillingene som utvalget nevner i NOU 2006:6. Vårt forslag ble fremmet i brev til KRD av 26.05.06. Brevet gjengis her: "Sentralstyret i KS vedtok den 22. mai å be Staten om en offentlig utredning vedrørende behovet for en egen VA-lov og eventuelt utarbeide utkast til lovtekst. Dagens fragmenterte lovverk skaper uklarhet for kommunene og VA-sektoren og bidrar til manglende ansvarsavklaring.

Regelverket for VA-sektoren er i dag fordelt på en rekke lover og forskrifter. Dette skaper uoversiktlig for VA-verk, deres eiere, statlige myndigheter så vel som for innbyggerne. Eksempelvis er det per i dag ikke helt avklart hvilket ansvar kommunene har for vannforsyningen til innbyggerne. På statlig hold finnes det heller ingen myndighet som har det overordnede ansvaret for VA-ledninger.

Det er rundt ti departementer med underliggende direktorater og etater som påvirker VA-sektorens rammebetingelser. En egen lov vil kunne samle ansvar og kompetanse på et eller flere departementer, og forhåpentligvis gi kommunene en klar adressat for sine synspunkter.

En VA-lov kan også gjøre det enklere å gjennomføre fremtidige endringer i lovverket.

Kommunene har, gjennom VA-sektoren, ansvaret for kritisk infrastruktur. Nye klima- og sikkerhetstrusler kan tale til fordel for en egen sektorlov. Bestemmelser for internkontroll og beredskap er i dag å finne i en rekke forskjellige lover og forskrifter. Sammenligningsvis har andre bransjer med kritisk infrastruktur – for eksempel kraft og vei –, egne sektorlover."

Forslag fra kapittel 11 Kartlegging av kritiske samfunnsfunksjoner og sektorvise anbefalinger

9) Kommunene må få en generell beredskapsplikt.

Utvalget foreslår at kommunene må få en generell beredskapsplikt. Kommunen er en sentral aktør ved en krisesituasjon i Norge, både som ansvarlig lovpålagt myndighet innenfor de ulike sektorene og som informasjonsformidler. Kommunen er en naturlig koordineringsmyndighet ved kriser/ulykker gjennom den nære kontakten kommunen representerer overfor innbyggerne og det hjelpeapparat som ligger i sektorene (helse, skole, teknisk osv). Etter tsunamiulykken var kommunene godt forberedt på å ta i mot skadde, døde og pårørende og har i ettertid fått et meget godt skussmål for hvordan de håndtere denne krisen og tilrettela for tverrsektorielle hjelpeteam som omfattet både psykiatri, skole og kirke. Videre vet vi at f eks flomutsatte kommuner har gode erfaringer når det gjelder å håndtere flom, mens rasutsatte kommuner har gode planer for sikring av fjell og veier etc.

Risiko- og sårbarhetsanalyse på lokalt nivå er et viktig verktøy for kommuner, og de fleste kommuner har slike planer og analyser, men med varierende kvalitet. Det følger av nærhetsprinsippet og administrativ forvaltningspraksis at kommunene har et ansvar for sikkerhet og beredskap på det lokale nivå. Tidligere utvalg har foreslått å styrke dette ansvaret. Sikkerhetsutvalget foreslår å lovfeste en generell beredskapsplikt for kommunene (punkt 9). Argumentasjon for lovfesting av en generell beredskapsplikt, vil kunne være at dette i seg selv øke innsatsen om kriseberedskap i kommunenes prioriteringer. Derne st vil en kunne argumentere at en generell lovfesting følges av negative sanksjoner eller et positivt belønningsregime som i seg selv gjør at kommunene i større grad utarbeider planer.

Utvalget viser til de fleste kommuner har utarbeidet planer, men at disse er av varierende kvalitet. En kan dermed tolke det dit hen at kommunene nok i stor grad opplever å ha det formelle ansvaret også for beredskap og sikkerhet knyttet til deres sektorer og dermed overfor innbyggerne. Uten å ha sett undersøkelsen, antar administrasjonen at for mange av de kommuner som mangler beredskapsplaner, handler dette om ressurser. Det er lite sannsynlig at en lovfesting av ansvaret i seg selv vil bidra til å øke denne kompetansen. En generell vurdering utvalget selv gjør av manglende beredskapsplaner i Norge, ikke bare i kommunal sektor, er at ulykker/kriser inntreffer svært sjelden og at dette i seg selv bidrar til at spørsmålet ikke blir prioritert

KS er i utgangspunktet skeptisk til å lovfeste en generell plikt før dette er nøye utredet. Dersom en lovfester en generell beredskapsplikt må det minimum regnes ut de administrative kostnadene knyttet til gjennomføringen av beredskapsplaner i samtlige kommuner. Derne st må lovforslaget konkretisere hvor langt dette ansvaret strekker seg for kommunene sett i forhold til dagens særlovgivning og sektoransvar.

KS vil i utgangspunktet anbefale å kartlegge:

- kommunenes oppfatning av det juridiske og praktiske ansvaret ved kriser
- årsakssammenheng for eventuell manglende beredskap og kvalitet

På bakgrunn av resultatene fra kartleggingen, bør en tilby målrettet bistand der det er behov, f eks veiledere i beredskaps- og krisehåndtering, erfaringsseminarer etc

Med vennlig hilsen

Olav Ulleren
Adm. direktør

Runa Opdal Kerr
Direktør KS Bedrift

Kopi: Kommunal- og regionaldepartementet