



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Justis- og politidepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref
200604470-RBA K/LB/BHH

Vår ref
06/1114- ILK

Dato
06.11.2006

NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst

Vi viser til brev av 26. juni 2006 fra Justis- og politidepartementet (UD) om NOU 2006:6.

Samferdselsdepartementet (SD) har følgende merknader til utvalgets innstilling:

Generelle merknader til innstillingen

Infrastrukturutvalget anbefaler på side 56 i rapporten at JDs rolle og ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner bør tydeliggjøres. JDs rolle og ansvar som samordner og koordinator innen samfunnssikkerhet og beredskap er tydeliggjort ved en rekke anledninger de senere årene. JDs rolle som samordningsdepartement vektlegges og styrkes i kgl. res. av 3. november 2000 og bygger opp under formålet med kgl. res. av 16. juni 1994. Også St. [meld. nr. 17](#) (2001-2002) Samfunnssikkerhet, Kronprinsregentens resolusjon av 4. juli 2003 og kgl. res. av 24. juni 2005 vektlegger JDs koordinering- og tilsynsrolle, etter vårt syn også i forhold til kritisk infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner. Det å oppnevne et infrastrukturutvalg er i seg selv et eksempel på den tydeliggjøring av en rolle og det ansvar utvalget etterlyser i rapporten.

Ved at ansvarsprinsippet er gjort gjeldene for organiseringen av sikkerhets- og beredskapsarbeidet, vil det være den enkelte fagstatsråd som har ansvaret for kritisk infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner innen eget ansvarsområde. Dette sikres gjennom aktivt eierskap, eller i rollen som regulatør. Deler av den kritiske infrastrukturen eller de samfunnskritiske funksjonene kan i tillegg følges opp særskilt gjennom egne pålegg eller avtaler. SAMROS-prosjektet som SD startet våren 2005, og som avsluttes medio januar 2007, vil være et grunnlag for en helhetlig strategi for oppfølging av kritisk infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner innen

samferdselssektoren.

Utvalget har i kapittel 7 berørt Sikkerhetsloven særskilt og da spesielt objektsikkerhet, hvor det per i dag ikke er utarbeidet forskrift med utfyllende bestemmelser. Utvalget anbefaler at nødvendige endringer i sikkerhetsloven som gjelder objektsikkerhet gjennomføres, og at arbeidet med å gi utfyllende forskriftsbestemmelser og utvikling av standarder igangsettes. Det bør likevel være opp til hvert enkelt departement å utpeke skjermingsverdige objekter innenfor sitt myndighetsområde på bakgrunn av risiko og sårbarhetsvurderinger, og en kost/nytteanalyse for hvert enkelt [objekt. SD](#) vil gi eventuelle merknader til saken når FD legger frem mer konkrete forslag til eventuelle endringer i Sikkerhetsloven eller i forskrift om objektsikkerhet.

Utvalgets anbefaler på side 57 at det bør utvikles et forpliktende program for regelmessige risiko- og sårbarhetsanalyser tilknyttet kritisk infrastruktur og kritiske funksjoner. Innen samferdselssektoren gjennomføres det regelmessig slike analyser for blant annet strekninger, kritiske objekter mv. innen luft, tele, veg og bane. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) bør bistå og veilede samferdselsetatene og -virksomhetene med hvordan risiko- og sårbarhetsanalyser bør gjennomføres for kritisk infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner. Det kan i forlengelsen av dette vurderes om det bør utvikles særskilte kvalitetsnormer eller standarder for gjennomføring av denne type risiko- og sårbarhetsanalyser på etats- og virksomhetsnivå for blant annet å sikre at gjensidig avhengighet avdekkes, ref. rapportens side 71.

Vi mener videre utvalgets forslag på side 57 om at DSB bør følge opp og bistå de forskjellige fagmyndighetene med å bringe inn tverrsektorielle problemstillinger i de sektorvise analysene, samt bistå med å tilrettelegge arenaer hvor fagmyndigheter, bransjeforeninger og andre kompetansemiljø kan drøfte og finne løsninger på utfordringer, som et riktig grep. Det er som utvalget presiserer på side 58 viktig med god sikkerhetskultur i den enkelte virksomhet. Det er da også en nødvendig forutsetning at eier og driftsansvarlig har informasjon om sårbarheter og kunnskap om trussel- og risikobildet. Det er derfor viktig at DSB, NSM og Politiets sikkerhetstjeneste fremstår enhetlig overfor brukerne, med avklarte ansvarsområder innen spesielt det forebyggende arbeidet, ref. utvalgets rapport side 57.

SD registrerer at utvalget på side 64 og 176 foreslår at det utarbeides en generell lov om [beredskap. SD](#) mener det må utredes nærmere om det faktisk er behov for en slik sektorovergripende lov, eller, som utvalget også foreslår, at det bør gjennomføres en harmonisering av allerede eksisterende regler for sikring av kritisk infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner. Det siste bør, som også utvalget er inne på, ikke føre til opphevelse av reguleringen av spesielle forhold knyttet til bestemte virksomheter, men kun ha til hensikt å sikre ivaretagelse av viktige forhold som gjelder forebyggende sikkerhet og beredskap. På bakgrunn av EU-securityregelverket for luftfarten, er det i

tillegg viktig å unngå dobbeltregulering ved fastsettelse av norske regler om beskyttelse av for eksempel lufthavner - som anses som samfunnskritisk infrastruktur. I henhold til luftfartsloven vil EU- regelverket ha forrang i en gitt situasjon som nevnt, jf. luftfartsloven § 16-1 annet ledd.

Utvalget antyder på side 39 at sikkerhet omfatter både safety og security. Samferdselsdepartementet mener derfor at Jernbaneverket burde vært inkludert i vedlegg 13 (side 315) -- tabell over ytre etater som har sikkerhet som del av sin virksomhet.

Utvalget drøfter på side 68 filsynenes rolle generelt og det at enkelte sektortilsyn i liten grad bruker ressurser på å følge opp problemstillinger knyttet til sikkerhet mot villede [handlinger](#). SD har i den forbindelse allerede startet et arbeid med å utrede nærmere behovet for tilsyn med beredskap og security for skinnegående transport. Statens jernbanetilsyn fører i dag tilsyn innenfor den delen av risikobildet som vedrører tradisjonell safety. Det er etter vårt syn viktig at filsynene gjennomfører helhetlige prioriteringer mellom sikkerhetsrelaterte tiltak i forhold til ulike trusselbilder, og at tilsynsvirksomhetene innen for eksempel skinnegående transport ikke splittes opp på for mange fagtilsyn.

Samferdselsdepartementets ansvarsområder

Elektronisk kommunikasjon

SD deler Infrastrukturutvalgets oppfatning om at elektronisk kommunikasjon er kritisk infrastruktur som samfunnet er avhengig av for å dekke grunnleggende behov. Behovet for å sikre tilgjengeligheten til elektronisk kommunikasjon både til daglig og i krisesituasjoner er viktig og blir i dag ivaretatt gjennom pålegg overfor tilbyderne i henhold til sikkerhetsbestemmelser i lov om elektronisk kommunikasjon (e-komloven).

Infrastrukturutvalget anbefaler i utredning flere tiltak knyttet til regulering av brukere av Internett. Det gjelder tiltak om at:

- Alle Internetttilbydere blir pålagt å levere sikkerhetsprogramvare som en del av Internettabonnementet til privatpersoner.
- Alle utstyrsleverandører av trådløse nett plikter å levere utstyret med tilfredsstillende sikkerhetsinnstillinger og gode veiledninger på norsk.

Utvalget anbefaler videre at SD utreder nærmere om:

- a) alle, både privatpersoner og virksomheter skal være pliktige til å benytte oppdatert sikkerhetsprogramvare når de kobler seg til Internett.

- b) Internettilbydere skal bli pålagt å kontrollere at alle deres kunder benytter seg av oppdatert sikkerhetsprogramvare, og hvilke inspeksjons- og sanksjonsmuligheter som er teknisk og økonomisk realistiske.
- c) det kan utarbeides IKT sikkerhetsstandarter som alle virksomheter som knytter seg til Internett blir pålagt å følge.

SD er enig i utvalgets påpekning av at siden Internett har blitt en så viktig kommunikasjonskanal for nesten alle typer virksomhet, så bør sikkerhet vektlegges både hos tilbydere og brukere. Lovregulering er et viktig virkemiddel for å bedre sikkerheten på Internett, men manglende sikkerhet på Internett kan skyldes mangel på kunnskap om IKT-sikkerhet, og en videre satsning på bevisstgjøringstiltak vil muligens ha en vel så god effekt som lovpålegg.

Sammenlignet med andre land synes den norske ISP-bransjen å ha kommet kort når det gjelder samarbeid om tiltak mot for eksempel spam og skadelig kode. I Danmark for eksempel har ISPene etablert en adferdskodeks for håndtering av trusler mot Internett. Også i Storbritannia har ISPene i regi av sin bransjeorganisasjon inngått et slikt samarbeid. Fordelene med etablering av selvreguleringsregimer er at disse er fleksible og raskt kan tilpasses den hurtige tekniske [utviklingen](#). SD har oppfordret den norske ISP-bransjen til å styrke samarbeidet gjennom en selvregulering, og departementet vil følge utviklingen på dette området nøye. Dersom selvregulering ikke fører frem, vil hjemlene i ekomregelverket kunne tas i bruk.

Nasjonal autonomi

Infrastrukturutvalget stiller spørsmålet om det er markedsutviklingen eller myndighetenes beredskapshensyn som skal være premissgiver for sikker elektronisk kommunikasjon under nasjonale kriser. "Dersom bestemmelsen i forskriften om krav om autonomi ikke skal gjøres gjeldende, må det finnes løsninger og gjøres avtaler som er slik at kommunikasjonssystemene likevel gjøres så lite sårbare som mulig overfor forhold utenfor landets grenser". Utvalget mener videre at "dersom avtaler om nasjonale reserveløsninger er etablert, kan kravet om autonom drift av telesystemer slik det er utformet i forskriften i dag frafalles. Nødvendige lovhjemler som sikrer slike reserveløsninger må være på plass".

Med bakgrunn i St. meld nr. 47 (2000-2001) *Telesikkerhet og -beredskap i et telemarked med fri konkurranse* ble det i ekomforskriften lagd en bestemmelse om krav til nasjonal autonomi for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester (§ 8-3). Denne bestemmelsen ble imidlertid ikke iverksatt bl.a. på grunn av manglende utredning av fordeler og ulemper med å innføre et slikt krav. Særlig var spørsmålet om kostnader knyttet til et slikt krav ikke godt nok vurdert.

Post- og teletilsynet (VI) utredet i 2004/2005 problemstillingen i samarbeid med Forsvarets Forskningsinstitutt, og som det fremkommer av Infrastrukturutvalgets

utredning, er det mange argumenter både for og mot å stille krav om nasjonal [autonomi. PT](#) har i sin anbefaling til SD pekt på at problemstillingen er mer kompleks nå enn den var da St. meld nr. 47 (2000-2001) ble utarbeidet, i den forstand at globalisering, utskifting av teknologi og eierskifte skaper nye utfordringer for markedet og myndighetene.

SD mener nasjonal autonomi vil kunne bidra til å styrke den nasjonale krisehåndteringsevnen og vil kunne være et viktig beredskapstiltak. Det er viktig for myndighetene at kommunikasjonstjenestene er så sikre som mulig både daglig og i en krisesituasjon. I henhold til ekomloven skal imidlertid tilbyderne kompenseres for merkostnader knyttet til sikkerhets- og beredskapstiltak, og et krav om nasjonal autonomi gjennom lovpålegg vil følgelig kunne bli svært [kostbart. SD](#) mener at på lik linje med andre sikkerhets- og beredskapstiltak bør også et krav om nasjonal autonomi vurderes ut fra et kost-nytte perspektiv.

Infrastrukturutvalget har pekt på muligheten for å gjøre avtaler mellom Post- og teletilsynet og de enkelte tilbydere om tiltak og reserveløsninger som gjør kommunikasjonssystemene så lite sårbare som mulig overfor forhold utenfor landets [grenser. PT](#) inngår allerede årlige avtaler med enkelte tilbydere om sikkerhet og beredskap. Avtalene inneholder tiltak som bidrar til økt grad av nasjonal [autonomi. SD](#) mener, at praksisen med slike avtaler bør videreføres og eventuelt utvides i lys av erfaringene med ordningen.

Øvrige kommentarer

Når det gjelder organiseringen av IT sikkerhetsarbeidet, så har Regjeringen foretatt en presisering av ansvar og roller når det gjelder IKT sikkerhet. Denne presiseringen vil redegjøres for i FADs stortingsmelding om IKT politikken.

Når det gjelder øvrige sikkerhetsutfordringer som for eksempel håndtering av innsideproblematikk, lukkede systemer som kobles til Internett og programvaresikkerhet, mener SD at dette er spørsmål som bør drøftes i en eventuelt ny nasjonal strategi for informasjonssikkerhet.

Transport

Luftfart

Statens havarikommisjon for transport (SHT) (tidl. Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane) rapport av 5. august 2005 vedrørende flysikkerhet i norsk luftfart under omstillingsprosesser omtales på side 21 i rapporten. Utvalget uttaler at det ønsker å understreke at sikkerhetshensyn må ivaretas under omstillingsprosesser i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Utvalget anbefaler at omstillinger i et tilsynsorgan ikke må falle sammen i tid med omstillinger hos sentrale operatører i samme sektor.

SD har pt. under behandling de sikkerhetstilrådingene som fremgår av SHTs nevnte rapport, og som NOU'en nevner. Flysikkerhet skal ha førsteprioritet, og hovedansvaret for flysikkerhet ligger hos hver enkelt aktør i luftfarten. Oppgaven for myndighetene er å utvikle regelverket og se til at det faktisk blir etterlevd, et ansvar som er lagt til Luftfartstilsynet. Når det gjelder SHTs sikkerhetstilråding som gjelder Avinor, vil departementet legge fram en rapport om dette i høst. I den forbindelse vurderes det hvordan Avinor bør organiseres og hvilken tilknytningsform selskapet bør ha til staten. Resultatet av evalueringen vil fremkomme i stortingsmeldingen - om virksomheten til Avinor - som etter planen skal legges fram for Stortinget til høsten.

Security-regelverket for luftfarten omtales på side 80 i rapporten. Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 2320/2002 av 16. desember 2002 om felles bestemmelser om sikkerhet (security) i sivil luftfart ble fastsatt som følge av terrorhandlingene i USA 11. september 2001. EØS-avtalen gjør at forordningen er en del av norsk rett, jf. forskrift av 30. april 2004 nr. 715 om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten. EU-kommisjonen har gitt flere utfyllende forordninger på dette saksfelt, og Norge implementerer disse etter hvert som de blir en del av EØS-avtalen. Finansiering av sikkerhetstiltakene skjer ved brukerbetaling.

På side 124 i rapporten omtales både lufthavnene og flysikringstjenesten. Vi er usikre på hva som menes i annen spalte annet avsnitt på side 124 der "privatisering" er omtalt. Vi viser til arbeidet med stortingsmeldingen om Avinors virksomhet som er forutsatt fremlagt denne høsten. Avinor er i dag eneleverandør av lufttrafikktenester i Norge. Det pågår nå en prosess for å knytte Norge til "et felles europeisk luftrom"/"Single European Sky" i 2007, noe som på sikt kan få konsekvenser for dagens ordning med Avinor som eneleverandør.

Vegtransport

SD tar til etterretning utvalgets anbefaling om at Samferdselsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Justis- og politidepartementet bør samarbeide om å tydeliggjøre behovet for å velge den sikreste fremføringsveien og transportgrenen til virksomheter som har behov av transport av farlig gods. Departementet avventer et eventuelt utspill fra JD i denne saken.

Med hilsen

(~_A)  f John Arild Jenssen e. .



Ingvald Lindebø Knutsen