

**KREDITILSYNET**

The Financial Supervisory Authority of Norway

Saksnr.

Arkivnr.

06/13442-2

Finansdepartementet
v/ Hanne Lilja Falkanger
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Saksbehandler: Anne Karen Seip
Dir. tlf.: 22 93 98 46
Vår referanse: 06/10624
Deres referanse:
Arkivkode: 004
Dato: 31.10.2006

HØRINGSUTTAELSE OM NOU 2006:6 NÅR SIKKERHETEN ER VIKTIGST

Kredittilsynet er bedt om å avgi høringsuttalelse om NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst. Anmodningen om høringsuttalelse ble mottatt via e-mail fra Finansdepartementet av 17.10.2006 med frist til 30.10.2006.

Med bakgrunn i at vi også har deltatt i arbeidet med høringsuttalelse fra Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur (BFI) til Justis- og politidepartementet om samme sak har vi valgt ikke å gjengi de forhold som det er pekt på i høringsuttalelsen derfra, men kun vise til at vi slutter oss til disse og i tillegg pekt på enkelte elementer som vi i tillegg mener kan ha betydning i det videre arbeid på dette området innenfor finansiell sektor.

Etter Kredittilsynets vurdering har utvalget som har vurdert "Beskyttelse av landets kritiske infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner", levert et viktig bidrag til forståelsen av sikkerhet for samfunnet.

Vi har noen generelle merknader først.

Generelt

Det er uklart for Kredittilsynet hvordan utvalget foreslår at en del av forslagene skal settes ut i livet. F.eks. anbefaler utvalget at det skal utarbeides en håndbok i tilknytning til *Forslag knyttet til prinsipper for god sikkerhetskultur*. Det er uklart hvor ansvaret for gjennomføringen plasseres.

Vurdering av andre kritiske samfunnsfunksjoner

Utvalget skriver at det ikke har hatt tid til å vurdere de kritiske samfunnsfunksjonene Storting og Regjering, domstolene, forsvar, miljøovervåking og renovasjon. Med utgangspunkt i utredningens solide bidrag blir det desto viktigere at disse samfunnsfunksjonenes roller og ansvar også avklares. Kredittilsynet anbefaler at dette arbeidet videreføres i en eller annen form.

Forslag knyttet til prinsipper for god sikkerhetskultur

Kredittilsynet foreslår at virksomheter som er del av en tjenestekjede som er kritisk, også bør oppfordres til å følge relevante nasjonal- og internasjonale standarder.

Forslag knyttet til tilsynsvirksomhet

Utvalget har utdypet mange områder som kan være kritiske og som derfor kan trenge tilsyn. Kredittilsynet ser selv nytten av tilsyn, og støtter utvalgets anbefaling om å utrede nærmere tilsynsvirksomhet for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner der dette ikke allerede er dekket. Tilsynet støtter også forslaget om en prinsipiell drøfting av forholdet mellom tilsyn som ivaretar overordnede interesser og tilsyn som ivaretar sektorinteresser med den hensikt å klargjøre ansvar og roller for å sikre effektiv bruk av ressurser og resultatoppnåelse.

Forslag knyttet til bruk av standarder og standardiserte metoder

Kredittilsynet støtter anbefalingen om et forprosjekt som beskriver nærmere hvordan standarder kan bidra til sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Standard Norge gjør et viktig arbeid innen dette området, og trenger sterk støtte og oppfølging fra myndighetene for å kunne sikre at arbeidet får en best mulig målretting og en riktig kvalitet.

Forslag knyttet til regulering av bruk av internett

Kredittilsynet foreslår at utvalgets forslag utdypes. De oppleves som uklare og trenger forankring i regelverk. I tillegg foreslår Kredittilsynet at en utdyping bør dekke opplæring av aktuelle brukere til en bedre sikkerhetskultur. Støtte til opplæring i skoler og bibliotek i sikkerhetstankegang, knyttet til internett, kan også heve befolkningens forståelse for sikkerhet i samfunnet generelt.

Forslag knyttet til sammenfallende omstillinger i en sektor

Utvalget påpeker at sikkerhet ikke alltid blir ivaretatt tilfredsstillende ved omstillinger i offentlig sektor. Kredittilsynet har gjennom sine ROS-analyser sett at det samme kan være tilfelle ved omstillinger i bank- og finanssektoren. Risikoene øker ytterligere ved skifte av eierskap over landegrenser.

Forslag nyttet til bank- og finansnæringen

Kredittilsynet er enig i utvalgets påpekning av at bank- og finanstjenester er en kritisk samfunnsfunksjon som i stor grad er avhengig av eksterne kritiske infrastrukturer for å opprettholde sin funksjonsdyktighet. Det er et viktig bidrag at det i dag gjennomføres regelmessige ROS-analyser i enkeltforetak i finanssektoren. Likeledes at Kredittilsynet foretar en samlet ROS-analyse av finanssektorens bruk og avhengighet av informasjonsteknologi med den hensikt å benytte resultatet av denne i dialog med bransjen og for å bidra til risikoreduserende tiltak. Det er viktig at det også skjer en utvikling i dette arbeidet og det etablerte samarbeidet med BAS 5 kan være et bidrag til dette. Det understrekes også viktigheten av at det skjer en aktiv forskningsinnsats på dette området, noe NOU'en har adressert. Vi støtter dette.

Norske banker og finansforetak til utlandet

Kredittilsynet har de siste årene sett at norske banker selges til utlandet. Dette kan på sikt skape dårligere oversikt og svakere styring med de aktuelle foretak. Likeledes at regelverket ikke alltid får samme virkning når det skjer gjennom foretaket i Norge og at f. eks. IT-virksomheten i praksis skjer i et land utenfor Norge. Denne problemstilling kan også gjelde for tilsyn med filialer der hjemlandsmyndigheten får det primære ansvaret. Opplegget for norske myndigheter på dette området har hittil basert seg på at det er foretaket i Norge som er underlagt norsk regulering og som skal sikre at norske lover og forskrifter overholdes. Imidlertid kan en overføring av virksomhet til land utenfor Norge over tid få et omfang som samlet sett kan påvirke samfunnskritisk virksomhet og at gjeldende regelverk ikke har adressert denne problemstilling tilstrekkelig, særlig vil dette kunne gjelde i krisesituasjoner. Dette er en problemstilling som går direkte på sikring av samfunnskritisk virksomhet og er lite fokusert i NOU'en.

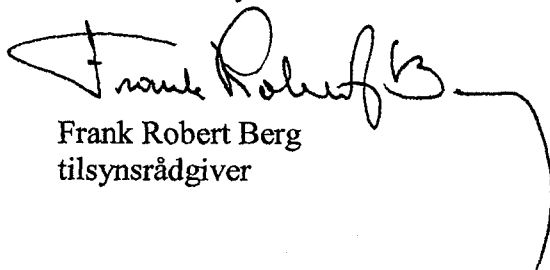
Samordning av finanssystemer over landegrensene må forholde seg til flere lands lover i tillegg til norsk regelverk. Regelverket må gjenspeile seg i datasystemene som behandler norske kunder og norsk bokføring. Ansvar for et annet lands applikasjoner stiller større krav til leverandørens forståelse for den enkelte oppdragsgivers lovgivning og forretningsvirksomhet. Utkontraktering eller salg av finansinstitusjoner fører til at kompetanse trekkes ut av landet. Dette har Kredittilsynet registrert på IT-området og kan representere en risiko på lenger sikt.

Kredittilsynet arbeider med denne problemstillingen for å sikre tilfredsstillende kontroll, men mener at det kan være riktig at dette også er fokusert ut fra en mer generell problemstilling i forhold til samfunnskritisk virksomhet og hvordan dette kan påvirke Norge i en krisesituasjon når det gjelder styring og kontroll.

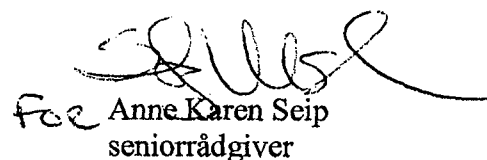
Skalering

Det at en enkelt bank selges til utlandet eller at en enkelt bank lager og drifter banksystemer i utlandet, betyr sannsynligvis lite for bank- og finansnæringens rolle som samfunnskritisk virksomhet. Men over tid kan store datamengder om personer og bedrifter bli lagret utenfor landet. Informasjon kan koples på en uønsket måte, tjenestekjedene og tillitskjedene kan bli for lange i katastrofesituasjoner. F.eks. drifter IBM mange store systemer i Norden, ikke bare innen finansnæringen. Deler av denne driften kan skje utenfor Norden. Kredittilsynet kan via IKT-forskriftens § 12 føre tilsyn med hver enkelt banks tjenester som utføres av IBM. Men Norge som sådan har, så vidt vi kan se, ikke et regelverk som gjør at IBM kan vurderes ut fra den risiko som eksisterer for Norge hvis IBM får problemer på verdensbasis¹

For Kredittilsynet



Frank Robert Berg
tilsynsrådgiver



for Anne Karen Seip
seniorrådgiver

¹ Jfr. Enron

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Deres ref.
200604470-
RBA-K/LB/BHH

Vår ref.
FST/StG
200601624

Oslo
31.10.2006

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

Vi viser til brev av 26. juni 2006 fra Justis- og politidepartementet om høring av NOU 2006:6. Brevet ble sendt direkte til Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur (BFI) v/Norges Bank Finansiell stabilitet som har ledelse og sekretariatsfunksjonen for BFI. I arbeidet med utredningen var det kontakt mellom det offentlig oppnevnte utvalget og BFI i forbindelse med beskrivelsen av sektoren bank og finans.

BFI består av medlemmer fra sentrale aktører i finansiell infrastruktur. Vedlagt følger høringsuttalelsen fra BFI. Uttalelsen ble behandlet i et møte i BFI 19. oktober 2006.

Vi gjør oppmerksom på at Norges Bank i tillegg tar sikte på å avgi en egen høringsuttalelser til saken på grunnlag av en oversendelse fra Finansdepartementet. Så vidt vi er kjent med tar også Kredittilsynet på tilsvarende måte sikte på å avgi en egen uttalelse i saken.

Med hilsen

Kristin Gulbrandsen

Arild J. Lund

Vedlegg:

Høringsuttalelse til NOU 2006:6, datert 31.10.2006.

Kopi m/vedlegg:

Finansdepartementet, Postboks 8008 Dep, 0030 Oslo.
Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur.



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 regelmessig gjennomgår driftsstabiliteten, hendelser og sårbarhetsvurderinger i finansiell infrastruktur.

* * *