

HØRINGSNOTAT - NY LOV OM NÆRINGSRETTEDE BEREDSKAPSTILTAK VED FORSYNINGSKRISER TIL ERSTATNING FOR FORSYNINGSLOVEN

Innholdsfortegnelse

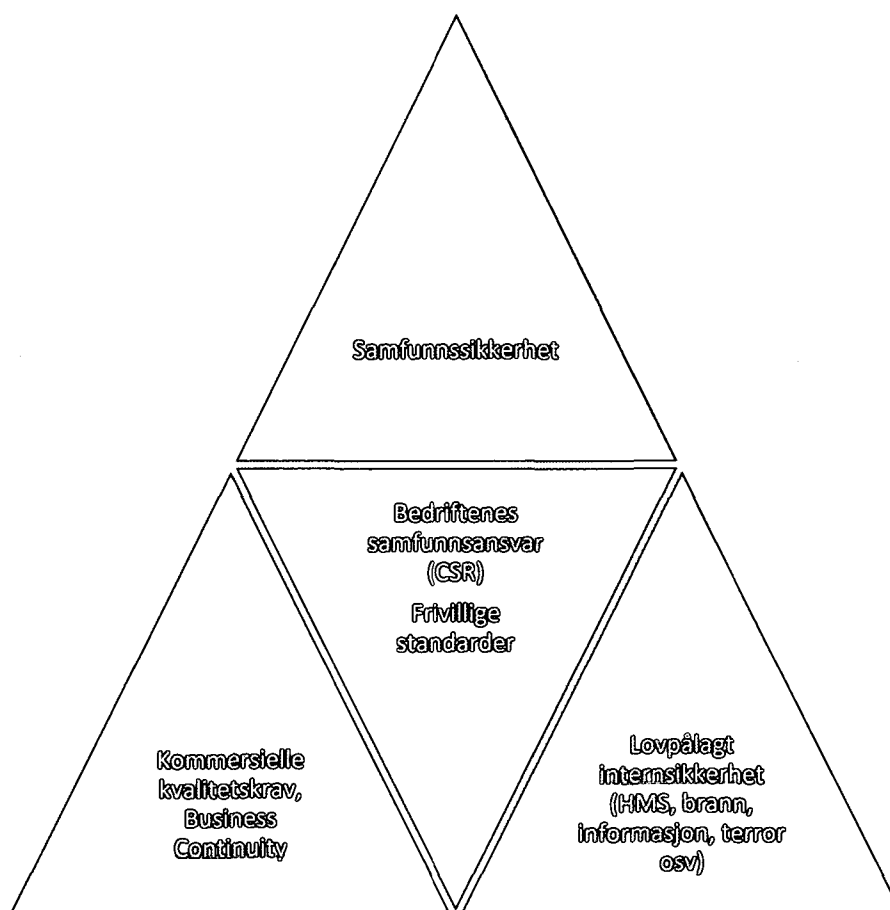
Kapittel 1: Innledning	2
Kapittel 2: Gjeldende rett	4
2.1 Forsyningsloven.....	4
2.1.1 Lovens kapittel I – Forsynings- og beredskapstiltak i forbindelse med krig, krigsfare eller andre ekstraordinære kriseforhold.....	4
2.1.1.1 <i>Det må foreligge "andre ekstraordinære kriseforhold"</i>	5
2.1.1.2 <i>Tiltakene må fremme forsyningsformål</i>	5
2.1.1.3 <i>Hvilke tiltak som kan iverksettes med hjemmel i lovens kapittel I</i>	6
2.1.2 Lovens kapittel II – Tiltak som ledd i planleggingen og utbyggingen av landets forsvarsberedskap.....	8
2.1.3 Lovens kapittel III – Forberedende tiltak med sikte på rekvisisjoner og utskrivning av arbeidskraft under krig, krigsfare og liknende forhold.....	8
2.2 Bestemmelser gitt i medhold av forsyningsloven.....	9
2.2.1 Nærings- og handelsdepartementet.....	9
2.2.2 Andre departementers forskrifter med hjemmel i forsyningsloven.....	10
Kapittel 3: Arbeidet med loven fra 1956 og praktiske erfaringer	14
Kapittel 4: Bakgrunnen for det nye lovforslaget (Utredninger m.m.)	17
4.1 Innledning.....	17
4.2 Utredninger.....	17
4.2.1 Intern rapport fra NHD.....	17
4.2.2 Andre utredninger.....	18
4.3 Hovedutfordringer – Dagens lovverk.....	20
4.3.1 Krisescenarioer.....	20
4.3.2 Forhold knyttet til NHDs og andre departementers sektorlovgivning.....	21
4.3.3 Forhold knyttet til næringsstruktur	22
4.3.4 Forhold knyttet til administrative endringer.....	22
4.3.5 Forholdet mellom forberedelser og operativ krisehåndtering.....	22
4.3.6 Ansvarsforhold på sentralt nivå.....	23
4.3.7 Ansvarsforhold på regionalt og kommunalt nivå.....	24
4.3.8 Erfaringer fra andre land.....	28

Kapittel 5 NHDs anbefalinger.....	28
Kapittel 6 Innretningen av den nye loven	29
6.1 Lovens formål og virkeområde.....	29
6.2 Arbeidskraftberedskap og forhåndsutskrivning.....	33
6.3 Lovstruktur.....	35
6.3.1 Likhets-, nærhets- og ansvarsprinsippet.....	35
6.3.2 Hjemmelskrav.....	36
6.3.3 Delegasjon til departementene m.m.	38
6.4 Kompensasjon – Erstatning.....	38
6.5 Svalbard.....	38
6.6 Administrative og økonomiske konsekvenser.....	38
Kapittel 7 Forslag til ny lov.....	39
Kapittel 8 Merknader til forslag til ny §§ 10 og 11 i NAV-loven.....	46
Kapittel 9 Forslag til endringer i NAV-loven.....	47

KAP 1. INNLEDNING

Basis for arbeidet

Den generelle robustheten i næringslivet er basis for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til enhver tid (se fig.). Næringslivets egen erkjennelse av samfunnssikkerhet som en del av bedriftenes samfunnsansvar vil være viktig som grunnlag for beredskapsarbeidet. Det kan bidra til å sikre bedriftenes evne til å fortsette virksomheten i krisesituasjoner. Denne virkningen forsterkes dersom fagmyndighetene lykkes i å formidle hvilke utfordringer man står overfor. Den nye loven om næringsrettede beredskapstiltak skal være et supplement i de tilfeller der myndighetene stiller krav til næringsdrivende ut fra samfunnets behov for tilgang til varer og tjenester i krisesituasjoner.



Det er ofte vanskelig å trekke grensen mellom samfunnets krav til sikkerhet for tilgang på varer og tjenester og andre behov knyttet til robusthet og god adferd i næringslivet. En del hensyn knyttet til leveringssikkerhet vil det også være i bedriftenes egen interesse å ha på plass. Dette gjelder spesielt bedriftenes handlemåte i forhold til krav fra kunder, men også i forhold til bedriftenes kommersielle behov for å tenke business continuity i videre forstand. Det er utviklet egne standarder for kontinuitetsplanlegging (Business Continuity) på enkelte områder.

En del andre hensyn er knyttet til CSR (Corporate Social Responsibility). Dette er oppgaver og ansvar som næringslivet påtar seg utover egen drift som kulturbærere og seriøse samfunnsaktører. I en del sammenhenger kan det å ivareta samfunnsansvar også ses på som et konkurransefortrinn. Noen ganger inkluderes lovpålagte krav til arbeidsmiljø, miljøvern, ulykkesberedskap og lignende når man omtaler bedriftenes samfunnsansvar, men i forsyningsammenheng synes det mest hensiktsmessig å begrense bruken av uttrykket til de forventninger eiere, kunder, publikum generelt, media og nærmiljø har til næringslivsaktørene når det gjelder ansvarlighet i forhold til å unngå å forsterke kriser og til å bidra til krisehåndteringen. Også innenfor CSR finnes standardiserte selvpålagte krav som virksomhetene måler seg mot, men foreløpig går disse i liten grad på opprettholdelse av leveranser av varer og tjenester.

Frivillige sertifiserings- og standardiseringsordninger knyttet til business continuity-, CSR-arbeid eller generelt god sikkerhet på grunn av annen lovgivning, kan gi en bedre plattform og et bedre utgangspunkt for samfunnssikkerhetstiltak. Et slikt solid grunnlag kan også gi bedre evne til å håndtere uforutsette hendelser. Myndighetene bør derfor fremme slike aktiviteter og gi generelle råd basert på sin kunnskap om risikobildet innen den enkelte sektor.

Business continuity- og CSR-arbeid kan imidlertid ikke dekke samfunnets behov for forutsigbarhet og sikkerhet i alle sammenhenger. For noen virksomheter vil det derfor være behov for sterkere styring. Hvor omfattende denne styringen må være på forskjellige områder avgjøres ut fra risiko- og sårbarhetsvurderinger. Når man gjør disse vurderingene bør man på den ene siden legge vekt på virksomhetens betydning for viktige samfunnsfunksjoner og for befolkningens velferd. På den andre siden bør man kartlegge hvor robust virksomheten er i utgangspunktet med hensyn til for eksempel redundans i logistikksystemer, avhengighet av ekstern infrastruktur, leveringssikkerhet fra andre ledd i verdikjeden osv.

KAP 2. GJELDENE RETT

I hele dette høringsnotatet vil Lov av 14. desember 1956 nr 7 om forsynings- og beredskapstiltak omtales som forsyningsloven. Lov av 15. desember 1950 nr 7 om særlege rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold vil omtales som beredskaps- og krigsloven. At vi har valgt disse kortformene er fordi de er mye brukt i muntlige sammenhenger. De to lovene omtales i Lovdata som henholdsvis forsynings- og beredskapstiltaksloven og beredskapsloven. Når vi velger andre kortversjoner av lovnavnene er dette for å unngå sammenblanding.

2.1 Forsyningsloven

2.1.1. Lovens kapittel I - Forsynings- og beredskapstiltak i forbindelse med krig, krigsfare eller andre ekstraordinære kriseforhold.

Forsyningsloven gir Kongen under bestemte ekstraordinære forhold vid kompetanse til å gjennomføre forskjellige tiltak av betydning for landets forsynings- og produksjonsforhold. Loven gir således Kongen hjemmel til å fastsette en rekke forbud og påbud, og også rekvirere og ekspropriere ulike rettigheter. Loven gir også Kongen kompetanse til å gjennomføre visse forberedende tiltak.

Forsyningsloven er gitt som en fullmaktslov og hører under Nærings- og handelsdepartementet. Lovens forarbeider er Innstilling fra komiteen til revisjon av forsyningsloven, Ot. prp. nr. 51 (1955) og Innst. O. XXII (1956). Sentrale forarbeider i forbindelsen med utvidelse av virksomhetsområde finnes videre i Ot. prp. nr. 35 (1974-75) og Innst.O. nr. 70 (1974-1975).

Forsyningsloven kapittel I regulerer når det kan iverksettes tiltak i forbindelse med krig, krigsfare eller andre ekstraordinære kriseforhold.

2.1.1.1. *Det må foreligge "andre ekstraordinære kriseforhold"*

Hovedregelen for når kapittel I kommer til anvendelse er angitt i § 1. I motsetning til før lovendringen i 1975, er virkeområdet for lovens kapittel I ikke lenger begrenset til forsyningskriser som oppstår i tilknytning til "krig eller krigsfare og dermed sammenhengende kriseforhold". Virkeområde er fra 1975 utvidet til å gjelde ved "krig, krigsfare eller andre ekstraordinære kriseforhold". Foruten på grunn av krig eller krigsfare, kan loven således også komme til anvendelse ved forsyningskriser i fredstid, jf. "andre ekstraordinære kriseforhold".

Lovens ordlyd gir ikke noen videre utdyping av hvilke kriseforhold som skal kunne sies å være ekstraordinære. Lovendringen var imidlertid ment å gi en klar hjemmel for iverksettelse av nødvendige tiltak under forsyningskriser også i fredstid.

Begrunnelsen for endringen var at det var grunn til å anta at overraskende forsyningskriser lettere ville kunne oppstå i fremtiden, og at slike kriser antagelig kunne ramme samfunnet atskillig tyngre enn tidligere. Man viste i den forbindelse til oljeforsyningskrisen vinteren 1973/74, og videre til den politiske usikkerhet og et endret verdensbilde.

Man understreket imidlertid at loven skulle begrenses til bare å komme til anvendelse i situasjoner der dette er samfunnsmessig nødvendig for å fremme formål som nevnt i paragrafen, og at dette bare skulle skje i ekstraordinære tilfeller, jf. Ot.prp. nr. 35 (1974-75), s. 2.

Et stykke på vei gir imidlertid forarbeidene til lovendringen av 1975 en indikasjon på hvilke tilfeller som skal anses som så ekstraordinære at loven kommer til anvendelse. Det må være alvorlige eller overraskende forsyningskriser. Det avgjørende for om situasjonen kan regnes som ekstraordinær krise etter forsyningsloven, vil imidlertid måtte bero på en konkret vurdering av forholdene når situasjonen oppstår.

Det avgjørende for om situasjonen på forhånd skal regnes som en ekstraordinær krise, må være ut fra den risikoanalyse som gjøres, og at loven kan få anvendelse i den grad en ekstraordinær situasjon sannsynliggjøres.

2.1.1.2. *Tiltakene må fremme forsyningsformål*

For at loven skal komme til anvendelse stiller § 1 videre krav om at de eventuelle ekstraordinære kriseforhold som oppstår må være til hinder for eller vanskeliggjøre produksjon eller tilførsel av forsyninger. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at det oppstår et kriseforhold, men kriseforholdene må føre til forsyningsvikt.

I bestemmelsen er det videre gitt en nærmere angivelse av de særlige formål som skal kunne tilgodeses. Muligheten for å anvende reglene er begrenset til situasjoner hvor man tar sikte på å:

- "a) styrke- og utnytte landets produksjons- og transportevne,
- b) sikre og fordele forsyninger av varer av alle slag,

c) oppfylle landets forpliktelser etter internasjonale avtaler om tjenesteytelser, varefordeling og varebytte og om utnytting og bruk av mangelvarer”

Loven selv gir ingen nærmere informasjon om hva som ligger i begrepet ”varer av alle slag”. I Ot. prp. nr. 51 for 1955, s. 11 viser man bare til Forsyningslovskomiteéns merknader til § 1:

”Paragrafen gir Kongen fullmakt til å gi bestemmelser bl.a. for å sikre og fordele forsyningene av varer av alle slag. Begrepet varer går igjen på en rekke steder senere i utkastet, Komiteén har ikke gjort noe forsøk på å definere begrepet, idet dette i alminnelighet ikke vil volde tvil. En har ment at inn under begrepet går alle løsørengjenstander, råstoffer, driftsmidler, halvfabrikata og andre produkter som befinner seg på omsetningsstadiet eller er egnet for omsetning. Således mener komitéén at maskiner, transportmidler, elektrisk energi og husdyr kan betraktes som varer når de er bestemt for salg eller når det ut fra den gitte situasjon er nødvendig å bruke dem for å fylle alminnelige forsyningsmessige behov.” (vår understrekning)

Spørsmålet er om også sikring og fordeling av *tjenester* er et formål som er dekket av loven. I forbindelse overgangen til et nytt årtusen var man bekymret for om Y2K-problematikken kunne forårsake svikt i hjerte-/lungemaskinene ved enkelte sykehus. Spørsmålet ble reist om man med hjemmel i forsyningsloven kunne iverksette tiltak for å unngå dette. Et annet aktuelt eksempel var mulig brudd i banktjenester.

Ut fra lovens ordlyd og uttalelsene i forarbeidene er det tvilsomt om formålene i § 1, slik de nå er utformet og omtalt, gir hjemmel til å iverksette tiltak for å sikre og fordele forsyninger av *tjenester* som ikke er direkte knyttet til forsyninger av varer.

2.1.1.3. Hvilke tiltak som kan iverksettes med hjemmel i lovens kapittel I

I § 2 og § 3 er det nærmere angitt de tiltak som kan iverksettes når forutsetningene i § 1 er til stede.

I § 2 gis en nærmere oversikt over de tiltak som skal kunne iverksettes for å nå formålene etter § 1. Oppregningen er ment å dekke alle de tiltak som kunne være nødvendige, og er således uttømmende. Det vises her til departementets uttalelse i Ot.prp. nr. 51 (1955), s. 11:

”Departementet mener det er riktig å beholde den av komitéén foreslåtte framgangsmåte med mest mulig konkret angivelse av de tiltak eller grupper av tiltak som vil kunne bli aktuelle for gjennomføring av reguleringene. Oppregningen av reguleringstiltak i § 2 vil være uttømmende og bestemmelser utferdiget i henhold til et av disse punkter må derfor ha det formål og innhold som loven fastsetter. På den annen side er oppregningen søkt gjort så fullstendig som mulig, slik at en ut fra den oversikt en har på det nåværende tidspunkt, må antas å være fullt dekket av lovens bestemmelser.”

Selv om tiltakene i § 2 er ment å være uttømmende, så gis det antageligvis rom for en viss ”smidighet” i tolkningen ettersom lovgiver presiserer at listen er laget ut fra den oversikt en hadde på det tidspunktet. For eksempel var År 2000-problematikk (Y2K) ikke del av

det risikobildet man kunne se for seg da man laget loven. Det vises i den forbindelse til komiteens uttalelse i Innst. O. IXX (1955), s. 5. Her sies det at det under slike ekstraordinære situasjoner som nevnt i § 1, vil være nødvendig at de utøvende myndigheter har tilstrekkelig fullmakter til å kunne handle raskt og effektivt og at det i slike ekstraordinære situasjoner vil være nødvendig med ekstraordinære tiltak. Det understrekes imidlertid at for å iverksette eventuelle tiltak etter § 2, er det et klart kriterium at man må være innenfor de situasjoner og det formål som skisseres i § 1.

Aktuelt tema i denne sammenheng vil også være om man kan pålegge/beordre bedrifter, å prioritere arbeidskraft til bestemte områder eller for bestemte oppdrag for å avhjelpe kriseforhold som følge av uforutsette hendelser eller situasjoner som for eksempel Y2K. Aktuelt i den forbindelse kan være tiltak som nevnt i § 2 bokstav (c),(d) og (k).

Bokstav (c) regulerer adgangen til å pålegge visse næringsdrivende ”å levere varer til bestemt formål, bestemt mottaker eller til nærmere angitt sted eller område, eller til å utføre tjenester for bestemte formål eller bestemt mottaker”. I det ligger det bl.a. at enkelte bedrifter kan pålegges å levere tjenester for bestemte formål eller bestemte mottakere for eksempel å sikre og fordele forsyninger av varer av alle slag dersom det foreligger en ekstraordinær krisesituasjon, jf. vilkårene i § 1. Om spørsmålet er det uttalt i Ot. prp. nr. 51 (1955), s. 12:

”Det kan også bli aktuelt å gi de næringsdrivende pålegg om å arbeide i det vesentlige eller utelukkende for bestemte mottakere av deres produkter.”

Det er således grunn til å anta at det her gis hjemmel til å for eksempel pålegge en næringsdrivende å arbeide i særlige områder eller for særlige mottakere når myndighetene skulle finne dette nødvendig. Spørsmålet som oppstår er om bedriften kun kan beordres til å benytte tilgjengelig arbeidskraft, eller om plikten også innebærer at bedriften må la oppdrag pålagt av myndighetene med hjemmel i loven gå foran eksisterende oppdrag. Etter vår oppfatning må bokstav (c) leses i sammenheng med bokstav (d). I denne reguleres adgangen til å gi pålegg om i hvilken rekkefølge næringsdrivende nevnt i bokstav (c) skal oppfylle leveranser av varer og tjenester, det være seg allerede inngåtte avtaler eller eventuelle nye bestillinger. For at adgangen til å gi pålegg skal gi mening, må myndighetene også kunne kreve at de oppdrag som bedriftene pålegges å utføre, skal prioriteres fremfor andre oppdrag. Etter bokstav (k) må det være klart at bedriften også kan pålegges å utføre andre tjenester enn de som bedriften vanligvis utfører, så sant bedriften innehar den kompetanse som er nødvendig for å utføre ønskede skadebøtende tiltak.

§ 3 hjemler retten til etter nærmere bestemmelse, å kreve avståing av en rekke varer, løsøre, fast eiendom, mv. Noen nærmere vurdering av denne bestemmelsen vil ikke bli foretatt her.

2.1.2 Lovens Kap. II. Tiltak som ledd i planleggingen og utbyggingen av landets forsvarsberedskap.

Forsyningslovens kapittel II regulerer tiltak som kan iverksettes som ledd i planlegging og utbygging av landets forsvarsberedskap. I § 24 er det således listet opp en rekke tiltak. Selv om det ikke nevnes eksplisitt i forarbeidene må det være riktig å anse oppregningen av reguleringstiltak i § 24, i likhet med opplistingen i § 1, for i utgangspunktet å være uttømmende. Det vises her til redegjørelsen ovenfor.

Departementets forslag til ny forsyningslov ble endret under Stortingets behandling av forslaget, jf. Innst. O. IXX (1956). Lovens første kapittel, som både skulle gjelde under ekstraordinære forhold og under normale tider, ble delt slik at man fikk ett nytt kapittel II, med bestemmelser som gjelder det til enhver tid forberedende forsvarsberedskap. I nevnte innstilling hadde komitéen følgende begrunnelse for oppdelingen:

”Komitéen ser det slik at under det planleggende og forsvarsforberedende arbeid vil det ikke være behov for en så vid reguleringsadgang som i en situasjon med krig eller krigsfare. Det forsvarsforberedende arbeid i fredstid og tiltak under situasjoner med krig eller krigsfare eller dermed sammenhengende kriseforhold, vil være av så vesentlig forskjellig karakter at komitéen mener dette bør komme klart til uttrykk i loven.” (Uttalelsen her må imidlertid leses med det for øye at loven på det tidspunkt ikke var ment å også skulle gjelde for ”andre ekstraordinære forhold”, jf. utvidelsen i 1975 omtalt ovenfor.)

I ordlyden i § 24 er de ulike tiltakene knyttet opp til hva som anses nødvendig i forhold til ”landets forsvarsberedskap”. I motsetning til kapittel I, er tiltakene etter kapittel II dermed fortsatt begrenset til å gjelde forberedelser til forhold i tilknytning til krig og krigsfare. I forarbeidene blir det understreket at det planleggings- og utbyggingsarbeid som er nødvendig ”må drives kontinuerlig under ekstraordinære så vel som under forholdsvis rolige tider” men at det her kun ”vil her være tale om tiltak av rent forsvarsforberedende karakter.”, jf. Ot. prp.nr.51 (1955), s. 8.

På bakgrunn av lovens ordlyd og uttalelsene i forarbeidene, antas det derfor at kapittel II bare kan knyttes til forsvarsforberedende tiltak (krig og krigsfare), og ikke generelt til tiltak ved kriser.

2.1.3. Lovens kapittel III. Forberedende tiltak med sikte på rekvisisjoner og utskrivning av arbeidskraft under krig, krigsfare og liknende forhold.

Etter lovens kapittel III er det oppstilt regler om forberedende tiltak med sikte på rekvisisjoner og utskrivning av arbeidskraft under krig, krigsfare og lignende forhold. Tiltak etter disse bestemmelsene er direkte knyttet opp til Lov 15 desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold.

2.2 Bestemmelser gitt i medhold av forsyningsloven

2.2.1 Nærings- og handelsdepartementet:

Kgl res av 18. desember 1970 nr 9814 om forsynings- og beredskapstiltak

I denne forskriften gis Direktoratet for sivilt beredskap (DSB) fullmakt til å gi bestemmelser om iverksettelse av spredning av ressurser og til å gi fylkesmennene fullmakt til å iverksette konkrete spredningstiltak.

Industridepartementet gis fullmakt til å forhåndsplanlegge produksjon som skal foregå i krig, til å gi bestemmelser om forsøksproduksjon, produksjonsforberedelser og informasjonsavgivelse fra næringsdrivende.

Handelsdepartementet gis også fullmakt til å gi bestemmelser om forberedelse av spredning, båndlegging av ressurser, omlegging av næringslivet, informasjonsavgivelse og plikt til kommuner og fylkeskommuner til uten godtgjørelse å bistå i planlegging og gjennomføring av disse tiltakene.

Videre gis Olje- og energidepartementet fullmakt til å treffe bestemmelser om forberedelse av spredning, båndlegging, omlegging av næringslivet, og informasjonsavgivelse. Også på dette området kan det gis bestemmelser om kommunal og fylkeskommunal plikt til å bistå ved planlegging og gjennomføring.

Forskrift av 3. august 1999 nr 881 om leveranseplanlegging for varer og tjenester til enheter i Totalforsvaret

Forskriften beskriver rutinene for forhåndsplanlegging av leveranser fra sivile leverandører til Totalforsvaret i situasjoner der sentrale beredskapsplaner er iverksatt.

Forskrift av 17. januar 1986 nr 3081 for rekvisisjoner til sivile formål ved beredskap og i krig (Endret ved kgl res av 11. oktober 1991)

Forskriften omhandler adgangen til å planlegge for rekvisisjon og til å gjennomføre rekvisisjon av fast eiendom, rettigheter og løsøre til sivile formål ved krig eller når krig truer.

Forskrift av 17. januar 1986 nr 3047 for forberedelse av rekvirering av bygninger til Totalforsvaret ved beredskap og i krig

Forskriften beskriver ansvarsfordelingen og planleggingsrutinene for rekvisisjon av bygninger til Totalforsvaret ved beredskap og krig. DSB gis fullmakt til å gi utfyllende bestemmelser. NHD har selv ingen rolle i denne prosessen.

Forskrift av 17. januar 1986 nr 41 om fullmakt for Direktoratet for sivilt beredskap til å forhåndsutskrive personell til ledelsesapparatet i den sivile krigstidsorganisasjon

Forskriften gir DSB fullmakt til å skrive ut og pålegge registrering og evt legeundersøkelse av personell til ledelsesapparatet i den sivile krigstidsorganisasjonen.

DSB kan gi forholdsordre om frammøte og pålegge deltagelse i kurs og øvelser. DSB kan også gi utfyllende bestemmelser.

Forskrift av 5. september 1986 nr 1801 om delegering av fullmakt til Handelsdepartementet etter lov om forsynings- og beredskapstiltak

Forskriften gir Handelsdepartementet fullmakt til å gi bestemmelser med sikte på å sikre og fordele forsyninger av dagligvarer, klær og skotøy.

Forskrift av 6. juni 1997 nr 572 for arbeidet med bygg- og anleggsberedskap

Forskriften beskriver ansvarsforhold og rutiner når det gjelder planlegging og gjennomføring av ordninger innenfor bygg- og anleggsberedskap.

2.2.2 Andre departementers forskrifter med hjemmel i Forsyningsloven

Landbruks- og matdepartementet:

Bestemmelser av 2. januar 1959 nr 3 om omsetning m.v. av trelast

Forskriften gir adgang til å innhente informasjon og å regulere omsetningen av trelast når fordelingsmessige hensyn mellom distriktene gjør slike tiltak nødvendige.

Olje- og energidepartementet:

Forskrifter av 6. april 1979 nr 9 om unntak fra forvaltningslovens regler i forbindelse med rasjonering av drivstoffer ved ekstraordinære kriseforhold

Forskriften fastsetter unntak fra forvaltningslovens regler om begrunnelse og klage for vedtak angående tildeling av petroleumsprodukter ved rasjonering.

Fullmakt av 28. januar 1983 nr 65 til Olje- og energidepartementet til å iverksette oljerasjonering

Olje- og energidepartementet gis fullmakt til i krig eller ved krigsfare og ved ekstraordinære oljeforsyningskriser i fredstid å gi bestemmelser om begrensninger, herunder rasjonering, i leveranser og forbruk av petroleum, petroleumsprodukter, andre smøreoljer, frostvæsker og bremsevæsker, samt å gi bestemmelser om begrensninger i eller forbud mot bruk av transportmidler til bestemte tider eller bestemte formål. Olje- og energidepartementet kan, helt eller delvis, delegerer denne myndighet til andre departementer, direktorater, fylkesmenn m.v.

Forskrift av 1. august 1983 nr 2141 om oljerasjonering ved oljeforsyningskriser i fredstid

Forskriften legger til rette for å sikre en samfunnsmessig prioritert fordeling av knappe oljeforsyninger. Tiltaket kan først settes i gang når det er inntrådt en fredskrise som antas

å vare i minst 6 måneder og forbruket må skjæres ned med minst 20 %. Systemet er basert på en inndeling av samfunnet i bruksområder og brukergrupper. OED er overordnet rasjoneringsmyndighet, og fordeler bl.a. oljeprodukter til bruksområdene. De ulike fagdepartementene har ansvaret for den videre fordeling til brukergrupper innenfor sine bruksområder.

Forskrift av 15. desember 1983 nr 2142 om oljerasjonering ved beredskap og krig

Forskriften etablerer en rasjoneringsordning for oljeprodukter ved beredskap og krig med sikte på å sikre slike produkter for totalforsvaret til dekning av livs- og krigsviktige behov og for å regulere forbruket slik at oljeproduktene kan vare lengst mulig. Tiltaket kan iverksettes i en beredskapssituasjon eller når landet er i krig. Systemet er basert på en inndeling av samfunnet i bruksområder og brukergrupper. OED er overordnet rasjoneringsmyndighet, og fordeler bl.a. oljeprodukter til bruksområdene. De ulike fagdepartementene har ansvaret for den videre fordeling til brukergrupper innenfor sine bruksområder.

Kgl res av 25. august 1989 nr 4021 om beredskapsorganisasjonen for drivstofforsyningens organisasjonsstruktur

Når krise eller krig truer, kan regjeringen beslutte at Beredskapsorganisasjonen for drivstofforsyningen (BOD) etableres. BOD er myndighetenes felles operative apparat for å håndtere drivstoffdistribusjonen i Norge i krise og krig. BOD skal i samarbeid med myndighetene styre og koordinere oljeselskapenes aktiviteter for å sikre at prioritert sivilt og militært behov for petroleumsprodukter søkes dekket.

Instruks av 29. september 1989 nr 4025 for kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (delegering)

Instruks av 13. august 1993 nr 4121 for kraftforsyningens beredskapsorganisasjon

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har ansvaret for å samordne beredskapsplanleggingen, og skal lede landets kraftforsyning under beredskap og i krig. For dette formål er det etablert en landsomfattende organisasjon - Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO) - bestående av NVE og alle enheter som eier eller driver kraftproduksjon med tilhørende vassdragsregulering, overføring og distribusjon av elektrisk kraft og fjernvarme. KBO skal kunne løse oppgaver i fred ved skade på kraftanlegg som følge av naturgitte forhold, teknisk svikt, terror- eller sabotasjeaksjoner, samt i forbindelse med rasjonering etter energiloven. Når KBO ved krigsberedskap overtar ansvaret for landets kraftforsyning, plikter alle kraftforsyningsenheter å rette seg etter direktiver fra overordnet myndighet i KBO. Dette medfører ingen endring i selskapenes eierforhold. Det enkelte selskap er ansvarlig for egen drift.

Forsvarsdepartementet:

Forskrifter av 21. mars 1975 nr 2 vedrørende planlegging, gjennomføring og vedlikehold ved anlegg, ombygging eller utviding av sivile landingsplasser for luftfartøy

Forskriften går ut på at i forhold til sivile landingsplasser som er undergitt konsesjonsplikt, skal Forsvaret forelegges alle planer for anlegg, ombygging eller utviding av banesystemet, slik at man kan vurdere behovet for forsvarstiltak. Forsvaret kan da angi art og omfang av de forsvarstiltak som finnes nødvendig. Det legges opp til et samarbeid mellom Forsvaret og ansvarlige sivile myndigheter, både i forhold til planlegging, gjennomføring og vedlikehold. Det er også bestemmelser om kostnadsfordeling. Noen kostnader skal bæres av konsesjonshaver og noen av Forsvaret.

Utenriksdepartementet:

Kgl res av 17. juni 1988 nr 484 om overføring av ansvaret for lov av

14. desember 1956 om forsynings- og beredskapstiltak

Overføring av ansvar for Forsyningsloven og av deler av det tidligere Handelsdepartementets ansvarsområder innenfor beredskap fra Utenriksdepartementet til Næringsdepartementet.

Justisdepartementet:

Instruks av 3. november 2000 nr 1093 om internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskap

Det enkelte fagdepartement er ansvarlig for egne beredskapsforberedelser for kriser og katastrofer i fred, sikkerhetspolitiske kriser og krig. Departementene skal etablere et internkontrollsystem for sitt beredskapsarbeid hvor det dokumenteres at det er gjennomført tiltak som setter departementet og deres underliggende etater i stand til å håndtere prioriterte funksjoner og oppgaver under kriser og katastrofer i fred, under sikkerhetspolitiske kriser og i krig. Justisdepartementet kan etter kontrakt med det aktuelle departement beslutte at systemrettet tilsyn skal gjennomføres i et departement innenfor de områder hvor Justisdepartementet til enhver tid har et samordningsansvar. Systemrettet tilsyn omfatter målstruktur, planer og styringssystemer.

Arbeidsdepartementet:

Kgl res av 23. mars 1990 om delegering av myndighet m.v. til Arbeids- og administrasjonsdepartementet vedrørende regulering av arbeidsmarkedet og sivil arbeidsplikt under krig m.v.

Det er ikke gitt forskrifter etter denne fullmakten, men det er forberedt enforskrift om regulering av arbeidsmarkedet og om sosial arbeidsplikt under krig, krigsfare og lignende forhold datert 3. august 2000.

Instrukser, retningslinjer osv som ikke har forskriftsform

NHD:

Retningslinjer for fylkesmennene innen Nærings- og handelsdepartementets forsyningsberedskap (Gjeldende fra 01.02.01)

Hensikten med retningslinjene er å tilpasse fylkes- mennenes arbeid med forsyningsberedskap innen NHDs områder til gjeldende planleggingsforutsetninger og rammebetingelser for det sivile beredskap, samt derigjennom utforme NHDs gjeldende forventninger til ivaretagelsen av dette arbeidet på fylkesmannsembetet.

Instruks for NORTRASHIP-ledelsen (Norsk Transportberedskap for Skip) Fastsett av NHD januar 2004

Instruks og administrative bestemmelser for NHDs nye beredskapsorganisasjon for skip i utenriksfart. Denne organisasjonen erstatter statsrederiorganisasjonen for beredskap som bar samme navn. Instruksen er ikke klart hjemlet i beredskapslovverket, men det forutsettes at organisasjonen kan bruke tiltak hjemlet bl a i forsyningsloven og i skipsrekvissjonsloven når NHD gir fullmakt til dette.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap:

Direktiv av 11. mai 1987 om forberedelse og gjennomføring av spredning av livs- og krigsviktige sivile ressurser

Direktivet omfatter planlegging og forberedelser i fred, og gjennomføring av spredningstiltak ved beredskap og krig. Det består av en generell del og av særskilte bestemmelser på områdene oljeprodukter, dagligvarer, industri og legemidler/medisinsk utstyr.

Retningslinjer av 20. oktober 1986 for etablering og forhåndsutskrivning av personell til det sivile ledelsesapparat i krig

Retningslinjene gjelder planlegging og forberedelse av etableringen av sivile krigstidsoppsetninger. De beskriver hvem som kan skrives ut, hvordan dette gjøres, hvilke oppgaver som kan pålegges og hvordan disse skal håndteres.

KAP 3. ARBEIDET MED LOVEN FRA 1956 OG PRAKTISKE ERFARINGER

Da Forsvarskommissjonen av 1946 framla sin innstilling i 1949, ble hovedlinjene for norsk forsvars- og beredskapspolitikk de neste 40 årene skissert. Anbefalingene i kommisjonsrapporten var basert på erfaringene fra de siste mellomkrigsårene, fra okkupasjonstiden, fra varemangelen i etterkrigstiden og på vurderingene av den anspente situasjonen mellom Sovjetunionen og dets tidligere allierte. Organiseringen av beredskapsarbeidet skulle ta høyde for omfattende og langvarige kriser der Norge kunne bli avspærret over lengre tid og henvist til å overleve på egne ressurser. I tillegg hadde den siste fasen av krigen synliggjort de mulige konsekvensene for sivilbefolkningen dersom en krigssituasjon skulle medføre bruk av kjernefysiske våpen.

Tilpasninger til NATO-samarbeidet, den amerikanske doktrinen om massiv gjengjeldelse, endringer i næringsstrukturer, organisasjonsendringer i offentlige organer og ny teknologi medførte noen justeringer av virkemiddelbruken innenfor det sivile beredskap. Det var imidlertid først etter de store sikkerhetspolitiske endringene rundt 1990 at man så begynnelsen på mer gjennomgripende forandringer innenfor beredskapsarbeidet. I 1995 ble det gjennomført en offentlig utredning av beredskapslovverket. Denne utredningen konkluderte blant annet med at man på det tidspunktet ikke så behov for større endringer av beredskapslovgivningen innenfor NHDs ansvarsområde. Siden den gang er imidlertid fokus justert når det gjelder det nasjonale trusselbildet. Forsvaret er dessuten omstrukturert og har ikke på langt nær behov for sivil støtte i samme form og omfang som tidligere. Økt terrortrussel har også synliggjort behov for andre virkemidler enn tidligere innenfor beredskapsarbeidet.

Innenfor norsk beredskapslovgivning står beredskaps- og krigsloven av 15. desember 1950 i en særstilling. Loven inneholder bestemmelser om forholdet mellom statsmaktene og om delegasjonsadgang. Den inneholder også særregler om straffesaksbehandling og ekspropriasjon.

I 1956 vedtok man å erstatte Forsyningsloven av 1917 med en ny lov om forsynings- og beredskapstiltak. Dette var begrunnet ut fra at den gjeldende loven ikke var konkret nok og at den ikke ga nødvendige hjemler bl a når det gjaldt industriberedskapstiltak. Man så også behov for å endre organiseringen av forsyningsnemndene.

Forsyningsloven overlapper på flere punkter beredskaps- og krigsloven og utdyper beredskaps- og krigslovens bestemmelser når det gjelder statlig kontroll med ressurser. Som beredskaps- og krigsloven er dessuten forsyningsloven sektorovergripende og en iverksetting ville være svært merkbar for mange samfunnssektorer. Slektskapet mellom de to lovene og også mellom forsyningsloven og lov om militære rekvisisjoner av 29. juni 1951 (rekvisisjonsloven) er så nært at dette ble pekt på i komitébehandlingen i Finans- og tollkomiteen. Ett medlem foreslo at beredskaps- og krigsloven burde revideres om forsyningsloven ble vedtatt. Nettopp det nære slektskapet mellom de to lovene gjorde at man i første omgang vurderte en egen forsyningslov som unødvendig. Tidlig på 1950-tallet la man bare opp til å forberede en Kgl res med tilsvarende innhold. Denne resolusjonen skulle så fremmes i kriser med hjemmel i de fullmaktene beredskaps- og krigsloven ga Kongen. I 1956 hadde man imidlertid kommet fram til at regulær

lovbehandling av slike omfattende reguleringer var riktigere. Det ble ansett som formålstjenlig å fjerne seg fra generelle fullmakter. Komiteen la i sin innstilling vekt på at forsyningsloven skulle gå foran de eldre lovene når den overlappet beredskaps- og krigsloven og rekvisisjonsloven på punkter som gjaldt sivile tiltak. Denne holdningen ble ikke gjort gjeldende når det gjaldt beslektet sektorlovgivning innenfor kraft- og drivstofforsyning eller når det gjaldt skipsrekvisisjoner.

Når det gjaldt erstatninger la komiteen til grunn at hovedregelen er at det skal ytes erstatning for økonomisk tap, meromkostninger og vesentlige ulemper. Innkalkulering av utgifter i prisene var i samsvar med alminnelige erstatningsprinsipper. Komiteen la videre til en bestemmelse om at kommunale og fylkeskommunale myndigheter vederlagsfritt må bistå ved gjennomføring av de tiltakene loven hjemler. Man åpnet også for opprettelse av særskilte organer som skulle bistå i planlegging og gjennomføring av tiltak hjemlet i loven. Komiteen la til grunn at Stortinget skulle få årlige rapporter i meldingsform om de forberedende tiltakene som ble gjennomført og om bakgrunnen for dem.

Næringslivsorganisasjonene hadde hatt innvendinger mot lovutkastets uklare virkeområde. Under komitébehandlingen la man vekt på at loven helt klart skulle være en beredskapslov som ikke skulle gi grunnlag for omfattende reguleringer i normale tider. Mens lovkomiteens opprinnelige forslag til § 1 åpnet for bruk av loven også under kriser som ikke skyldtes sikkerhetspolitiske forhold, bestemte Handelsdepartementet seg derfor for å legge fram et forslag som tydeliggjorde det sikkerhetspolitiske aspektet. Departementet mente dette var forsvarlig siden man antok at det ved kriser i fredstid ville være mulig å gjennomføre de nødvendige tiltakene uten en generell hjemmel. Finans- og tollkomiteen pekte også i sin behandling av departementets lovforslag på at de tiltakene man planla for bruk i krig også kunne komme på tale i fredstid, men i mindre omfang og med mer begrenset rekkevidde. En så vid reguleringsadgang som den man behøvde for krig, var det ikke behov for. Den vesentlig forskjellige karakter som man så mellom det forsvarsforberedende arbeidet og fredstidstiltak burde etter komiteens mening komme klart til uttrykk i loven. Under komitébehandlingen snevret man derfor inn lovens virkeområde til krig, krigsfare og dermed sammenhengende kriseforhold, og understreket dette ved å endre overskriften på lovens første kapittel. Med dermed sammenhengende kriseforhold ønsket man å dekke forsyningsproblemer både i forkant og etterkant av krigssituasjoner.

En arbeidsgruppe nedsatt av Forsvarsstaben i 1960 analyserte personellsituasjonen for transportberedskapen. I sin konklusjon pekte den bl a på at "All beredskapsplanlegging bygger på den forutsetning at et angrep på landet vil komme overraskende og at masseødeleggelsesvåpen vil bli satt inn allerede i åpningsfasen". Denne forutsetningen ville etter arbeidsgruppens mening stille transportberedskapen overfor store utfordringer som krevde forhåndsplanlegging og øving. Krigslovutvalget av 1962 fulgte opp dette, og Handelsdepartementet fremmet et lovforslag der man gjorde det mulig å forhåndsutpeke hele firmaer til beredskapsoppdrag innenfor transportsektoren og sikre tilgangen på arbeidskraft. Man foreslo også å utvide rekvisisjonsretten for totalforsvaret slik at man bl a sikret politiet kjøretøyer i krig og sørget for utvidelse av sambandsnettet til administrative krigskvarter. På denne bakgrunnen ble enkelte paragrafer i loven endret og et nytt kapittel III tatt inn 17.mars 1967.

Oljekrisen i 1973/74 viste at det kunne oppstå forsyningskriser uavhengig av om Norge var i en sikkerhetspolitisk krisesituasjon. Siden forsyningsloven bare dekket kriser knyttet til krig så man behov for hjemler for krisehåndtering også i andre situasjoner. Dette førte til en endring i lovens kapittel I slik at det gjelder også under andre ekstraordinære kriseforhold. Virkeområdet for dette kapitlet, som omhandler krisehåndtering ble derfor noe annerledes enn for kapittel II, som omhandler beredskapsforberedelser. I tråd med intensjonene fra den gang forsyningsloven første gang ble behandlet i Stortinget er disse forberedelsene fortsatt knyttet til landets forsvarsberedskap. Kapitlet skiller seg også fra kapittel III som kom inn i loven i 1967 og omhandler forberedelser til rekvisisjoner og utskrivning av arbeidskraft under krig, krigsfare og liknende forhold.

I praksis ga lovendringen mulighet for å benytte samme typer tiltak ved kriser i fredstid som i kriser knyttet til krig. Men den åpnet også for nye problemstillinger knyttet til definisjon av krisebegrepet. Av forarbeidene framgår det ikke klart hva slags kriser det er snakk om. Den alminnelig aksepterte avgrensingen har derfor vært at det dreier seg om kriser av et slikt omfang at det kan sammenlignes med forsyningsproblemene ved en krig i Norge. Det har også vært lagt til grunn at det må foreligge en alminnelig konsensus i offentligheten om at man står overfor en krisesituasjon.

Da loven ble vedtatt i 1956 ønsket komiteen å begrense de fullmakter som ble foreslått gitt i avsnitt II om forberedende forsvarsberedskap og skilte derfor disse forberedelsene klart fra de tiltak som kan iverettes i en krigs- eller krisesituasjon. Dette ble fulgt opp da man i 1975 endret virkeområdet fra "krig, krigsfare og dermed sammenhengende forhold" til "krig, krigsfare og andre ekstraordinære kriseforhold." Denne endringen gjaldt ikke de forberedende tiltakene i kap. II og var dermed i tråd med intensjonen da loven opprinnelig ble vedtatt.

Også i andre situasjoner som f.eks. i forbindelse med Irak-Kuwait-konflikten i 1991, uværs- og flomsituasjoner forskjellige steder i Norge og dyresykdomsepidemier i utlandet har man diskutert mulig bruk av forsyningsloven. Det har imidlertid stort sett vært enighet om at tiltakene i loven er for omfattende og ikke tilpasset de behovene den aktuelle situasjonen stilte. Samtidig har man sett at det vil kunne være hensiktsmessig med muligheter for sterkere statlig styring i uoversiktlige og vanskelige situasjoner. I NOU: 1995:31 uttales det at kriteriet krig eller når krig truer i forsyningsloven trolig har samme virkeområde som beredskaps- og krigsloven av 1950. Væpnede konflikter eller utenlandsoperasjoner der beredskaps- og krigsloven av 1950 ikke kommer til anvendelse oppfattes derfor heller ikke som situasjoner der forsyningsloven kan anvendes.

I forbindelse med årtusenskiftet var det stor usikkerhet knyttet til om datasystemer knyttet til kritisk infrastruktur og sentrale samfunnsfunksjoner ville håndtere overgangen. NHD etablerte derfor et samarbeid med flere næringer og deres organisasjoner. Bl a Kontor og datateknisk landsforening tok i denne forbindelsen opp behovet for en lovhjemmel som kunne gjøre myndighetene i stand til å prioritere tjenester om det skulle oppstå akutte kriser knyttet til liv, helse og sikkerhet. Man var også opptatt av at sentrale myndigheter påtok seg det økonomiske ansvaret for ressurser som ble allokert etter en slik hjemmel.

På bakgrunn av denne bekymringen fra flere hold vurderte departementet flere alternative løsninger for å kunne iverksette tiltak for å forberede årtusenskiftet, og tiltak for å begrense evt konsekvenser som følge av datatekniske problemer etter årtusenskiftet. En juridisk gjennomgang av muligheten for å benytte forsyningsloven som hjemmelsgrunnlag konkluderte med at det var mulig at en krise forårsaket av Y2K-problematikk ville kunne komme innenfor forsyningslovens virkeområde. Forberedelser til en mulig krise ville imidlertid ikke kunne hjemles i loven. Det var samtidig klart at tjenester bare faller inn under lovens virkeområde i spesielle sammenhenger. Dette gjelder først og fremst når tjenestene fremmer framskaffelse og fordeling av varer. En vurderte derfor muligheten for å utvide lovens virkeområde til også å omfatte tjenester enten gjennom lovendring før årtusenskiftet, en forberedt odelstingsproposisjon som kunne behandles etter årtusenskiftet, eller en provisorisk anordning. Også inngåelse av flere avtaler med firmaer og næringer ble vurdert.

KAP 4. BAKGRUNNEN FOR DET NYE LOVFORSLAGET (UTREDNINGER M.M.)

4.1 Innledning

Lovverket er gammelt og i lys av blant annet endringer i trusselbildet har det lenge vært klart at det må gjennomgås og revideres. Dette følger bl.a av St meld nr 39 (2003 – 2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid kap. 10.7 der det fremgår at NHD vil vurdere og eventuelt modernisere lovverk innen næringsrettet beredskap, herunder forsyningsloven fra 1956.

4.2 Utredninger

4.2.1. Intern rapport fra NHD

NHD utarbeidet i 2004/2005 en rapport som basis for NHDs vurdering av behovet for en modernisering av eget beredskapslovverk. FD, SD, OED, FGD, UD, LMD, JD, Shd, KRK og ASD ble trukket inn i arbeidet med rapporten. Dette nettverket sluttet seg i møte 10.11.05 til rapportens hovedkonklusjon om behovet for revisjon.

Det fremgår av rapporten at NHD siden begynnelsen av 1990-tallet har arbeidet systematisk med å tilpasse sine beredskapssystemer til det gjeldende trusselbildet, dagens næringsstruktur og departementets generelle næringspolitiske strategi. De endringene som er gjort har vært innenfor de rammene som gjeldende beredskapslovgivning setter. Dette har ført til at en rekke tiltak i lovverket ikke lenger er aktuelle, mens noen av de mest sentrale av de nye virkemidlene vi har bare delvis er hjemlet i beredskapslovverket. Matvareberedskapsarbeidet baseres f.eks i stor grad på avtaler med næringslivet. For å komme videre i arbeidet er vi nå avhengig av endringer i lovverket. Etter vårt syn er forsyningsloven såpass utdatert at den uansett ikke vil kunne brukes alene eller uendret om et omfattende krisescenario skulle oppstå.

4.2.2. Andre utredninger

NOU 1995:31 Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser

NOU 1995:31 er rapporten fra det såkalte beredskapslovutvalget. Utvalgets mandat var begrenset til lovverk knyttet til håndteringen av sikkerhetspolitiske kriser og omfattet ikke regelverk for beredskapsplanlegging i fredstid. Man la i arbeidet særlig vekt på om beredskapslovgivningen var forsvarlig i forhold til demokratisk kontroll og enkeltpersoners frihet og rettssikkerhet, og om den ivaretok de behovene for tiltak som de forsvars- og sikkerhetspolitiske utfordringene i 1995 tilsa. Utvalget mente at det fortsatt var behov for beredskapslovgivningen og begrunnet dette med totalforsvarets troverdighet, den uforutsigbare politiske situasjonen og fordelene med at offentligheten i størst mulig grad er forberedt på hvilke tiltak som kan være aktuelle i kriser og krig.

NOU 2000:24 Et sårbart samfunn

NOU 2000:24 er innstillingen fra et utvalg nedsatt for å vurdere utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet (Sårbarhetsutvalget eller Willochutvalget). Innstillingen omfatter svært mange samfunnssektorer og forsyningsberedskap utgjør et eget kapittel. I dette kapitlet beskrives kort forsyningsloven og rekvisisjonsloven. I innstillingen gis det imidlertid verken direkte kommentarer eller anbefalinger med hensyn til disse lovenes plass i det framtidige samfunnssikkerhetsarbeidet. Det pekes imidlertid på at Forsvarets behov for støtte er redusert og endret, og det legges stor vekt på partnerskap mellom næringsliv og myndigheter innenfor forsyningsplanleggingen.

NHDs risiko- og sårbarhetsanalyser og konsulentrapporter – Vurderinger og forslag som berører lovverket

Etter avslutningen av den kalde krigen har Nærings- og handelsdepartementet gjennomført et omfattende analysearbeid. Arbeidet har til dels vært utført i departementet og til dels av forsknings- og utredningsmiljøer på oppdrag fra departementet.

De viktigste rapportene i denne sammenhengen er:

ERU -94: En gjennomgang av bygg- og anleggsberedskapet etter Stortingsmelding nr. 24 (1992-93)

I prosjektrapporten pekes det på at forsyningslovens virkeområde er begrenset og at beredskapshensyn ofte kommer i konflikt med andre samfunnshensyn i fredstid. Det understrekes spesielt at det er behov for å finne tilfredsstillende løsninger på avveiningen mellom beredskapshensyn og kommersielle hensyn når det gjelder statlige bedrifter innenfor infrastruktur- og energi. Det anbefales at tiltak som begrenser ulempene for

bygg- og anleggsbransjen ved å påta seg beredskapsoppgaver i fredstid drøftes mellom berørte myndigheter med tanke på integrering i regler, lovverk og avtaler.

MAT -95: En gjennomgang av matvareberedskapet etter Stortingsmelding nr. 24 (1992-93) og Stortingsmelding nr. 48 (1993-94)

Også i denne rapporten pekes det på forsyningslovens begrensede virkeområde og på avveiningsproblematikken mellom beredskapshensyn og kommersielle hensyn. Omstillingen av Statens kornforretning til kommersielle bedrifter nevnes spesielt. Konesjonsvilkår som virkemiddel for å opprettholde beredskap nevnes, men det pekes samtidig på at dette virkemiddelet lett kan være kostnadsdrivende. Det pekes også på at myndighetene generelt må vise nøkternhet i sine beredskapsmessige krav slik at bedrifter ikke blir pålagt unødvendige byrder. Prosjektgruppen la fram forslag til enkelte regelverksendringer, men ikke til noen lovendringer.

ECON-rapport nr. 21/01: Robust forsyningsevne i krig og fred – Vurdering av virkemidler

I rapporten har ECON gått gjennom de eksisterende hjemlene innenfor forsyningsberedskap. De er vurdert ut fra om de gir tilstrekkelig handlekraft og forhandlingsevne, tilstrekkelig rom for tiltak i akutfasen av en krise og for forberedende tiltak i fredstid.

I rapporten drøftes også begrepsbruk knyttet til virkeområdet. Det siteres bl a fra NOU:31/1995 der det uttales at kriteriet krig eller når krig truer, trolig har samme virkeområde som beredskaps- og krigsloven av 1950. Det vises også til forarbeidene til Ot.prp. nr 89 (1998-99) Lov om helsemessig og sosial beredskap. Der er krise eller katastrofe definert som en situasjon av ekstraordinær karakter der det akutte hjelpebehov ikke kan dekkes av tilgjengelige ressurser, ordinære ansvarsforhold og kommandoforhold ikke strekker til og omlegging eller ekstra tilførsel av ressurser er nødvendig. ECON finner det sannsynlig at forberedelsestiltak for kriser i fredstid kan hjemles i forsyningsloven. ECON peker på at flere andre lover har betydning for forebygging og håndtering av forsyningskriser og nevner bl a sivilforsvarsloven.

Også nødrettsproblematikk drøftes i rapporten. Det pekes på at behovet for lovhjemler er mindre når myndighetene har evne til å finansiere tiltak. ECON peker på at flere andre lover har betydning for forebygging og håndtering av forsyningskriser og nevner bl a sivilforsvarsloven.

ECON peker i gjennomgangen på de begrensningene som forsyningsloven har når det gjelder pålegg om deltakelse i øvelser både innen varehandel og transportnæringen, robusthetsskapende tiltak og informasjonsplikt. Etter ECONs syn vil en styrking av lovhjemlene når det gjelder forberedelser gi aktørene en klarere bevissthet om hvilke områder som prioriteres og om nødvendigheten for å finne fram til rasjonelle praktiske løsninger.

I rapporten gjennomgås dessuten hjemmelsbehovet for en del virkemidler. Også tiltak som hittil har vært lite brukt slik som ekstraordinære sosiale stønader og knapphetsavgifter ble vurdert. Det pekes bl a på at markedstilpasning av priser kan hjemles i pristiltaksloven og at det finnes hjemler knyttet til kommunenes forpliktelser til å gi ekstraordinære sosiale

stønader ved kraftige prissvingninger og at helseberedskapsloven gir tilstrekkelig hjemmel for rasjonering av medisiner.

ECON vurderer det slik at det er et stort forenklingspotensial i forsyningslovgivningen. Lovstrukturen virker lite hensiktsmessig med til dels overlappende bestemmelser. ECON finner forsyningsloven tilstrekkelig fleksibel når det gjelder varetyper og ser ikke behov for særlover for enkeltsektorer. Den bør imidlertid gjøres enklere slik at den lettere kan tas i bruk i fremtiden om nødvendig, og er lettere å håndtere i en periode der det er lite sannsynlig at den skal brukes. Lovteksten må derfor etter ECONs oppfatning i større grad reflektere intensjonen bak dagens samfunnsikkerhetsarbeid.

ECON-rapport nr. 58/01: Robuste forsyningsystemer; konsekvenser av internasjonal vareforsyning

I denne rapporten peker ECON bl a på at bruk av reguleringer som gir ulempe for lokalisering av funksjoner i Norge, kan virke mot sin hensikt. ECONs anbefalinger går langt i retning av tiltak som muliggjør opprettholdelse av handel med utlandet heller enn import- og eksportregulering.

4.3 HOVEDUTFORDRINGER - DAGENS LOVVERK

4.3.1 Krisescenarioer

Mens det sivile beredskapsarbeidet fram til rundt 1990 var rettet inn mot krig og kriser av tilsvarende omfang og alvorlighetsgrad, er dagens risikobilde mye mer nyansert og uforutsigbart. Erfaringene fra tidligere krigs- og blokadesituasjoner gjorde dessuten at man den gang regnet med at forsyningskriser ble langvarige og oftest var et resultat av fysisk avsperring fra ressurser og markeder, eller en reell mangel på varer. I dag regner vi ikke fysisk avsperring som sannsynlig, og vi ser for oss at kriser vil ha begrenset varighet. Det er heller ikke uten betydning at norsk økonomi er slik at vi kan kjøpe varer også ved relativt store prissvingninger. Men til tross for at folk har forholdsvis mye mat, klær og andre varer i husholdningene, tyder erfaringer fra mindre kriser, arbeidskonflikter med forsyningskonsekvenser og tilsvarende situasjoner på at befolkningens vilje og evne til å håndtere uventede situasjoner kan ha blitt mindre.

Tunge planøkonomiske beredskapstiltak som er skreddersydd for at befolkningen skal kunne overleve på minimumsnivå ved selvforsyning i en avsperringssituasjon er ikke en effektiv måte å møte dagens utfordringer på. I stedet bør tiltakene i dag være fleksible, raske å iverksette og enkle å avvikle. De må også kunne tilpasses relativt korte og geografisk avgrensede kriser. Krisehåndteringen må basere seg på et nært samarbeid med bransjene og være tilpasset deres logistikk-løsninger. Beredskapsforberedelsene må ta sikte på å gjøre samfunnsviktige næringer i stand til å fungere også i kriser. Det er derfor viktig å legge vekt på sikring av infrastruktur og på å gjøre logistikksystemene i stand til å fungere så godt som mulig i krisesituasjoner. Myndighetene må være en aktiv aktør i kriser og legge til rette for at næringene kan utføre sine samfunnsviktige oppgaver på en smidig måte.

Forsyningsloven synes på denne bakgrunn å være for omfattende i sin tilnærming. Man har tidligere forsøkt å løse dette gjennom å åpne for delvis iverksetting av tiltak. Men kombinasjoner av delvis iverksatte tiltak er vanskelige å gjennomføre i praksis. F eks

krever effektiv gjennomføring av rasjonering i bare en del av landet at denne landsdelen er avsperrert, rasjonering eller produksjonsbegrensning av enkelte forbruksvarer kan skape etterspørselssjokk på andre varer og produksjonsomlegginger føre til andre konkurransemessige eller leveransemessige problemer for næringslivet. Dessuten kan det med god grunn stilles spørsmålsteget ved om det er hjemmel for andre tiltak enn dem som er spesifikt listet i loven.

Etter Nærings- og handelsdepartementets syn vil den beste løsningen på utfordringene knyttet til scenariodefinsjoner være å komme fram til en formulering av lovens virkeområde som kan dekke alle slags operative situasjoner der man må bruke ekstraordinære virkemidler for å sikre samfunnet eller større befolkningsgrupper akseptabel tilgang til varer og tjenester fra næringslivet. Den bør sikre den informasjonsutvekslingen mellom myndigheter og næringsliv som er nødvendig for at man skal kunne treffe nødvendige tiltak for å sikre samfunnet og befolkningen tilgang til varer og tjenester også i kriser. Den bør dessuten gi mulighet for at særskilte forberedelsestiltak kan gjøres når dette er nødvendig av hensyn til samfunnssikkerheten eller større deler av befolkningen.

4.3.2. Forhold knyttet til NHDs og andre departementers sektorlovgivning

Den tradisjonelle beredskapslovgivningen på dette feltet har en såpass uoversiktlig struktur at dette var et tema allerede under komitébehandlingen av forsyningsloven på midten av 1950-tallet. Hvis man legger til all beslektet lovgivning innenfor det utvidede samfunnssikkerhetsbegrepet, blir bildet enda mer komplisert. Vi har sektorovergripende beredskapslover (Eks: Beredskaps- og krigsloven og forsyningsloven). Vi har bestemmelser integrert i generell sektorovergripende lovgivning (Eks: Plan- og bygningsloven). Dessuten finnes det sektorlovgivning spesielt ut fra samfunnssikkerhetshensyn (Eks: Helseberedskapsloven) og bestemmelser integrert i generell sektorlovgivning (Eks: Energiloven). Lovene kan til dels være overlappende, men det avdekkes også gjennom utredninger og praktisk erfaring at det er områder eller situasjoner som ikke er dekket av hensiktsmessig lovgivning.

Innenfor norsk beredskapslovgivning står Lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold av 15. desember 1950 (beredskaps- og krigsloven) i en særstilling. Loven inneholder bestemmelser av statsrettslig karakter om forholdet mellom statsmaktene og om delegasjonsadgang. Den inneholder også særregler om straffesaksbehandling og ekspropriasjon. Andre beredskapslover er i stor grad tilpasset bestemmelsene i denne loven.

Som nevnt i kap. 3 overlapper forsyningsloven på noen punkter beredskaps- og krigsloven og utdyper beredskaps- og krigslovens bestemmelser når det gjelder statlig kontroll med ressurser. I 1956 hadde man imidlertid kommet fram til at en særlov var ønskelig bl a ut fra hensynet til forutsigbarhet.

I sin rapport om virkemidler innenfor forsyningsberedskap fra 2001 pekte ECON på at behovet for lovhjemler er mindre når myndighetene har evne til å finansiere tiltak.

I forbindelse med framleggelsen av forslaget til ny sivilbeskyttelseslov, som også omfatter en generell beredskapsplikt for kommunene, er det lagt vekt på at andre behov for nye lovbestemmelser på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet bør bakes inn i sektorlovverk. En del slik lovgivning finnes allerede i dag blant annet innen sektorer som helse og kraftforsyning. En slik tilnærming bør kunne føre til at man i praksis får en

avskalling av hjemmelsbehov på områder som i dag omfattes av forsyningsloven.

4.3.3. Forhold knyttet til næringsstruktur

Omsetning av tjenester øker både nasjonalt og internasjonalt. Bortfall av f eks serviceavtaler eller IKT-tjenester kan i mange tilfeller ha større konsekvenser for en virksomhet, ikke minst ved kortsiktige krise, enn manglende tilgang på varer. Forsyningsloven er tilpasset de næringsstrukturer, logistikk-løsninger og infrastrukturer som fantes i Norge på 1950-tallet. Tjenester omfattes som hovedregel bare av loven når de er nødvendige for å sikre vareforsyningen. Et unntak fra denne hovedregelen er at bygg- og anleggstjenester likestilles med produksjon av varer. Å inkludere tjenester i loven uten å vurdere virkemidlene loven hjemler, løser imidlertid neppe problemet i og med at disse tiltakene er så nært knyttet til selvforsyning av varer.

FKD pekte i 2004 på at en eventuell ny lov bør være nøytral i forhold til eierskap. Dette er i tråd med synspunkter NHD har gitt uttrykk for f eks i forbindelse med statlig eierskap. Det er også i tråd med EØS-regelverket at man ikke diskriminerer mellom norsk og utenlandsk eierskap når man pålegger plikter eller gir rettigheter til næringslivet. Det gjeldende beredskapslovverket er ikke-diskriminerende og eierskapsnøytralt og tar bare hensyn til om ressurser er tilgjengelige for norske myndigheter og omfattes av norsk lov.

En lov som er næringsnøytral og eierskapsnøytral vil kunne være et verktøy i et bredt spekter av kriser også innenfor sektorer der det ikke har vært gjennomført detaljerte risiko- og sårbarhetsanalyser eller der disse ikke er oppdatert eller har vært omfattende nok til å fange opp alle scenarioer.

4.3.4. Forhold knyttet til administrative endringer

Siden forsyningsloven ble vedtatt i 1956 har ikke bare næringsstrukturen endret seg. Etter hvert som utfordringene i samfunnet har endret seg har også de administrative løsningene i offentlig sektor endret seg. Når det skal formuleres en ny lov i tråd med de tre grunnpilarene innenfor sivilt beredskapsarbeid og krisehåndtering, som er ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet, er det derfor viktig at dagens strukturer også i offentlig sektor reflekteres. F eks har FAD gjentatte ganger pekt på at Konkurransetilsynets rolle nå er så endret at det utenkelig at kontrolloppgavene etter gjeldende forsyningslov kan ivaretas. I det lovutkastet vi nå presenterer har vi ikke videreført denne bestemmelsen, men forutsetter at tilsyns- og kontrolloppgaver ivaretas av de virksomhetene som har tilsynsoppgaver innenfor den sivile beredskapen, mens Konkurransetilsynet forutsettes å følge opp de samfunnsikkerhets- og beredskapsoppgavene som er knyttet til virksomhetens fagansvar. Etter vårt syn vil disse særlig være knyttet til evt håndtering av unntaksbestemmelsene i konkurranseloven og til bruk av pristiltaksloven som bidrag til krisehåndteringen ved alvorlige forstyrrelser i tilgangen på varer og tjenester.

4.3.5. Forholdet mellom forberedelser og operativ krisehåndtering

Vi har i dag hjemmel til å benytte de tiltakene og systemene som er beregnet brukt ved krigsrelaterte kriser også ved tilsvarende kriser i fredstid. Man kan imidlertid ikke med hjemmel i forsyningsloven skreddersy tiltak for slike situasjoner og forberede dem. Loven gir bare hjemmel for forberedelser til styrking av landets forsvarsberedskap og til krig, krigsfare og liknende forhold. Planlegging og forberedelser til andre kriser må altså hjemles i annet lovverk eller frivillige samarbeidsavtaler. Dette synes lite hensiktsmessig.

Det kan være store forskjeller med hensyn til hvilke tiltak som det er hensiktsmessig å bruke i fred og i krig, og også hvilke som er akseptable i den aktuelle situasjonen. De forberedelsene som gjøres med hjemmel i loven har derfor liten verdi for krisehåndteringen i en annen type krise.

4.3.6. Ansvarsforhold på sentralt nivå

Et viktig spørsmål ved utarbeidelsen av en ny lov har vært om NHD har en overordnet rolle som forsyningsdepartement. Departementet er ikke gitt noen slik rolle i den gjeldende forsyningsloven. Heller ikke i kgl res av 18.12.1970 nr 9814 der fullmakter knyttet til forsynings- og beredskapstiltak fordeles til henholdsvis det da nyopprettede Direktoratet for sivilt beredskap, Industridepartementet, Handelsdepartementet og Olje og energidepartementet gis noen noe slikt ansvar.

Den gjeldende forsyningsloven har avsnitt som så godt som utelukkende omhandler andre departementers ansvarsområder. Dette gjelder f eks transport- og arbeidskraftbestemmelsene, men også f eks enkelte punkter innenfor landbruks- og matdepartementets ansvarsområder. Loven er på andre områder generell og omfatter derfor tiltak som er aktuelle for flere departementer.

Når NHD har blitt sett på som spesielt sentral i forsyningsberedskapsarbeidet skyldes dette altså ikke så mye formelle bestemmelser som det at departementet historisk har sin bakgrunn i departementer som hadde store forsyningsoppgaver i etterkrigstiden og at departementet har vært ansett som den største aktøren totalt sett på dette området. At NHD er den største aktøren er imidlertid svært scenarioavhengig og med nye utfordringer er det like sannsynlig at f eks HOD eller OED kan være den største aktøren. Når en ny lov utformes, som skal dekke et videre krisespekter og ha en fleksibel tilnærming, er det derfor enda mindre naturlig enn tidligere å utpeke noe overordnet samordningsdepartement for forsyninger generelt. Det avtalte samarbeidet som foregår innenfor matvareforsyningsberedskapen mellom FKD, LMD og NHD med NHD som koordinerende departement fungerer imidlertid godt og det legges opp til at dette kan videreføres på samme omforente ulovfestede basis som tidligere.

Som i utarbeidelsen av sivilbeskyttelsesloven er det lagt til grunn at sektoransvaret skal understrekes ved at hjemmelsbehovet ivaretas gjennom sektorlovgivning heller enn gjennom generell beredskapslovgivning. Ansvarsforholdene innenfor næringspolitikken gjør det imidlertid ikke lett å finne en utforming av lovens virkeområde som helt klart avgrenser den til NHDs ansvarsområde. Departementenes sektoransvar er dessuten forholdsvis ofte gjenstand for endringer og det finnes allerede mekanismer for identifisering av lederdepartement i kriser. Dersom lederansvaret er uklart utpekes dette av regjeringens kriseråd som har følgende faste medlemmer; SMK, JD, FD, HOD og UD. ved departementsrådene.

I arbeidet med forsyningsloven er det lagt vekt på at en ny lov skal dekke NHDs behov for lovhjemler til å gjennomføre aktuelle beredskapstiltak og bygge opp samarbeidsrutiner og krisehåndteringsmekanismer for et bredt spekter av kriser sammen med næringslivet uavhengig av departementsstrukturen til enhver tid. Selv om dette ikke er mulig uten at loven utformes slik at det kan være like aktuelt for andre departementer å gi forskrifter etter den, gis NHD ikke noe samordningsansvar utover det å forvalte loven. Dette er i tråd med gjeldende rett og gjeldende praksis. Det eksisterer ikke noen mekanismer etter den gjeldende loven som gjør at NHD koordinerer eller fører tilsyn med andre departementers forsyningsberedskapsarbeid utover det som er avtalt med FKD og LMD. At NHD nå har påtatt seg å initiere og gjennomføre et arbeid for å erstatte den gjeldende loven med nye

bestemmelser er en del av den forvaltningsoppgaven som følger ansvaret for loven, men endrer ikke på sektoransvaret til andre departementer.

4.3.7. Ansvarsforhold på regionalt og kommunalt nivå

Fylkesmannen

Det har funnet sted gjennomgripende strukturelle endringer i deler av næringslivet siden forsyningsberedskapsordningene fra den kalde krigen ble etablert. Da forsyningsloven ble vedtatt i 1956 var norsk næringsliv i mye større grad enn nå basert på lokale logistikk-løsninger. Det fantes mye småindustri og varehandelen var organisert i mindre enheter. I beredskapsplanleggingen kunne man derfor legge til grunn at forsyningene i deler av landet, i fylker og i kommuner kunne organiseres som selvstendige logistikkjeder. Det var på 1950-tallet fortsatt restriksjoner på flere områder knyttet til produksjon, import, eksport og omsetning av varer. Når disse virkemidlene etter hvert ble avvirket gikk de over til å bli beredskapstiltak, som kunne tas fram igjen ved behov. På denne bakgrunnen ble det naturlig at fylkesmennene var sentrale ikke bare for gjennomføringen av typiske forvaltningsoppgaver, men også i gjennomføringen av mer operative oppgaver når det gjaldt framskaffelsen av varer. Iverksetting av forsyningsloven betydde en overgang til planøkonomi og den kunne ikke gjennomføres uten at Staten brukte sine regionale ledd og uten at disse regionale leddene hadde detaljert kunnskap til ressurser og behov i sitt område.

De nasjonale planleggingsforutsetningene for det sivile beredskapsarbeidet har endret seg svært i løpet av de siste 20 årene. På 1990-tallet ble det derfor gjennomført analyser av flere sektorer innenfor forsyningsberedskapen. Disse analysene konkluderte bl a med at det var behov for å satse mer på fleksible krisehåndteringssystemer og nettverk mellom aktørene enn på statisk detaljplanlegging. Man så også at et større behov for differensiering mellom landsdeler og næringssektorer var nødvendig om ressursene skulle kunne nyttes som forutsatt. I samme periode som man på denne måten analyserte forsyningsberedskapet, ble det også gjennomført sektorovergripende endringer innenfor det sivile beredskap, som innføring av internkontroll og risiko- og sårbarhetsanalyser i kommunene. Også samordningsansvaret sentralt og på fylkesnivå ble presisert bl a på bakgrunn av at kriser i fred ble et selvstendig planleggingsparameter.

For å følge opp behovet for nye arbeidsmetoder på sine sektorer fastsatte NHD i 1997 en ny forskrift om bygg- og anleggsberedskap og i 1999 en ny forskrift om leveranseplanlegging for varer og tjenester til enheter i Totalforsvaret. Disse beskriver arbeidsmetodene for beredskapsplanlegging og -forberedelser på de sektorene der NHD har ansvar, og berører også fylkesmennene. En oppsummering av fylkesmennenes oppgaver i henhold til disse forskriftene og andre gjeldende hjemler og rammebetingelser for forsyningsberedskapet, er gitt i "Retningslinjer for fylkesmennene innen Nærings- og handelsdepartementets forsyningsberedskap" som ble gjort gjeldende fra 1. februar 2001.

I retningslinjene peker man bl a på viktige styringsmekanismer som benyttes i dag og som vil bli benyttet i det framtidige arbeidet med forsyningsberedskap. I tillegg til de føringene som ligger i det til enhver tid gjeldende regelverket, blir det gitt prioriteringer for beredskapsarbeidet gjennom årlige tildelingsbrev til fylkesmennene. NHD deltar i utarbeidelsen av disse. Også gjennom internkontrollsystemet og tilsynsordninger i forbindelse med dette legges det føringer.

Med disse retningslinjene ønsket man å ivareta statlige myndigheters behov for kontroll og enhetlig gjennomføring av beredskapsplanlegging og krisehåndtering ved forsyningskriser uten at fylkesmennene eller andre myndigheter forstyrret allerede eksisterende logistikksystemer. En slik tilnærming var i tråd med planleggingsforutsetningene for den sivile beredskapen fra 1995. I disse planleggingsforutsetningene ble det lagt opp til at forsyningsproblemer så langt som mulig skulle løses gjennom næringsenes ordinære organisering og infrastruktur. Når næringer som sørger for sentrale varer og tjenester er landsdekkende eller interregionale må beredskapen også organiseres sentralt. At forsvarets behov har blitt vesentlig redusert samtidig som vi ikke lenger planlegger for avsperring har i sterk grad redusert behovet for direkte inngripen i forsyningskjeden.

De mest synlige endringene i fylkesmennenes oppgaver innenfor forsyningsberedskapen i de senere årene ligger i at de nå ikke lenger er ansvarlige deltakere ved inngåelse av beredskapskontrakter og utskrivning av detaljerte leveringspålegg for leveranser av nøye spesifiserte produkter fra næringslivet til Forsvaret. Tidligere fantes det tusenvis av slike sovede dokumenter som skulle inngås og vedlikeholdes. Dette var svært arbeidskrevende og ga lite beredskapsmessig.

Fylkesmennenes rolle innenfor beredskapsarbeidet har de siste årene i langt større grad enn tidligere vært basert på generell kunnskap om logistikksituasjonen for eget fylke og på gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser. Det er lagt opp til at de aller fleste krisesituasjoner skal håndteres på en fleksibel måte ut fra den konkrete situasjonen. Samtidig som de gjeldende retningslinjene innebar en forenkling av fylkesmennenes arbeid innenfor forsyningsberedskap, ga de dem også større ansvar for tilrettelegging og dimensjonering ut fra det enkelte fylkes behov. Det var derfor viktig at fylkesmennene hadde et fleksibelt apparat og tilstrekkelig faglig kompetanse til å løse sine oppgaver krisesituasjoner.

For å gjøre fylkesmennene bedre rustet til å møte de nye utfordringene innenfor forsyningsberedskap, påtok NHD seg å bidra til en kompetanseheving. I første omgang ble det arrangert et casebasert logistikkurs i 2002, som ga fylkesmennenes medarbeidere anledning til å arbeide med reelle problemstillinger fra eget fylke eller nabofylker i en opplærings situasjon. Det var forutsatt at dette kurset skulle gi fylkesmennene det verktøyet de behøvde for å identifisere sårbarheter på forsynings siden i eget fylke. Det ble også etablert oppfølgingsordninger for hele landet og de tre nordligste fylkene ble tildelt særskilte midler til risiko- og sårbarhetsanalyser av matvareforsyningen og oppfølging av disse. Risiko- og sårbarhetsanalysene i de tre nordligste fylkene ble utført av konsulentfirmaer og den oppfølgende saksbehandlingen førte ikke til at konkrete tiltak ble iverksatt. Fra de andre fylkene har det ikke kommet søknader om midler til oppfølging av mulige problemområder.

Utviklingen i næringslivet, endringene i trusselbildet og den generelle samfunnsutviklingen har gjort at fylkesmennenes rolle i forhold til forsyningsberedskap verken kan eller bør håndteres gjennom aktiv inngripen i forsyningskjedene. Det er imidlertid viktig at rollen som sentrale myndigheter representant videreføres gjennom at fylkesmennene bidrar til at næringslivet kan utføre sine samfunnsviktige funksjoner også i kriser. Dette gjør de blant annet gjennom tilsyn og veiledningsarbeid overfor kommunene.

Den gjeldende forsyningsloven la enkelte kontrolloppgaver og fullmakter til fylkesmennene. Dette lovutkastet inneholder bestemmelser om tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes beredskapsarbeid. Reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om

kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kap. 10A gjelder for denne tilsynsvirksomheten.

I likhet med gjeldende lov er heller ikke dette lovutkastet til hinder for at ansvar og oppgaver kan delegeres fra sentrale myndigheter til fylkesmennene på ordinær måte gjennom linjeorganisasjonen. I oppfølgings- og forskriftsarbeidet når en ny lov er på plass kan man vurdere nærmere hvilke oppgaver dette kan gjelde. I den grad Forsvaret eller andre myndigheter ikke allerede har tilpasset sin beredskapsorganisasjon til den ordinære organiseringen og infrastrukturen i samfunnet eller ikke har utviklet rutiner som sikrer nødvendige forsyninger i kriser både i fredstid og krig, må også dette gjøres når den nye loven er vedtatt. En harmonisering opp mot fylkesmennes rolle innenfor forsyningsberedskapen vil måtte være en naturlig del av denne tilpasningen.

Kommuner og fylkeskommuner

Den gjeldende forsyningsloven gir hjemmel til å pålegge kommuner og fylkeskommuner tunge og omfattende beredskapsoppgaver uten kompensasjon. For å kunne gjennomføre disse hadde kommunene inntil for få år siden store beredskapsorganisasjoner (rasjonerings- og forsyningskontor) som ble kurset og øvet med jevne mellomrom. Oppgavene er i første rekke knyttet til at hver kommune skulle kunne være så nær selvforsynt som mulig med livsviktige varer og også kunne ivareta behovene til tilflyttede ved en ev. krigsutflytting. Dessuten skal alle kommuner kunne foreta den praktiske gjennomføringen av rasjoneringsordningene. Siden begynnelsen av 1990-tallet har disse oppgavene gradvis blitt nedtonet og organisasjonene avvirket i kommunene. Det er i dag ikke lenger forberedte og øvede forsyningsorganisasjoner i kommunene, rasjoneringsordningene for tekstilvarer og skotøy og for matvarer er avvirket og rasjoneringsordningene for oljeprodukter er lagt på is. Hjemlene for å pålegge oppgavene er likevel fortsatt der. De risiko- og sårbarhetsanalysene som er gjennomført innenfor forsyningsberedskap både på sentralt nivå og på fylkesnivå har ikke avdekket behov for slike tiltak som forsyningsloven hjemler.

Før rasjoneringsbestemmelsene innenfor NHDs ansvarsområder ble opphevet ble det gjort grundige vurderinger av risiko- og sårbarhet og av hensiktsmessigheten av forskjellige typer beredskapstiltak. En avgjørende dreining når det gjaldt virkemiddelbruken innen forsyningsberedskapen kom som et resultat av at man ved den kalde krigens opphør ikke lenger la inn i planleggingsforutsetningene avsperring og derav følgende behov for selvforsyning. Fra begynnelsen av 1990-tallet har det derfor vært lagt større vekt på at god forsyningssevne oppnås gjennom robuste systemer knyttet til tilgangen på varer enn på at man må begrense omsetning og forbruk av knappe ressurser. I Rapport 21/01 Robust forsyningssevne i krig og fred - Vurdering av virkemidler skrev ECON at forsyningsberedskapen bør vektlegge fleksibilitet og effektivitet og at man bør ha en markedsbasert strategi. Etter ECONs mening er det i de fleste forsyningskriser viktig at markedstilpasningen bidrar til å begrense forbruket og stimulere tilbudet. Dette må imidlertid etter ECONs mening gjøres gjennom andre virkemidler enn rasjonering, beredskapslagring og produksjonstilpasning siden dette er virkemidler som forutsetter brudd i varetilgangen fra utlandet, kriser av middels til lang varighet og betydelig implementeringstid.

I det nye lovutkastet har vi likevel lagt opp til maksimal fleksibilitet ved blant annet å beholde muligheten for omsetningsregulering (som indirekte vil regulere forbruket) og beredskapslagring. Siden det ikke legges opp til en regulering av alle eller mange varer

over lengre tid med forhåndsproduserte systemer ser vi imidlertid ikke lenger behov for å pålegge kommunene omfattende forvaltnings- eller kontrolloppgaver knyttet til forbruksregulering eller rasjonering. I en markedsbasert forsyningsberedskap er det heller ikke hensiktsmessig eller ønskelig at hver kommune bygger opp egne lagre eller på annen måte utfører generelle forsynings- eller distribusjonsoppgaver kommunene ikke har ordinært. I verste fall kan slike tiltak føre til problemer i den ordinære forsyningskjeden.

Når kommunene pålegges oppgaver i det nye lovutkastet er dette først og fremst for å presisere det samfunnsansvaret kommunene har som vertskap for næringsliv. Kommunene må forutsettes å bidra til at næringsdrivende med pålagte beredskapsoppgaver kan utføre sine oppgaver også i kriser. Dette kan f.eks. være gjennom sammen med de næringsdrivende å finne praktiske og formelle løsninger på hvordan lagerhaller for ekstra lagring kan komme på plass innenfor de plantidene sentrale myndigheter har fastsatt eller ved å integrere tiltak eller varsling knyttet til slike bedrifter i kommunens egen beredskapsplan eller ved å inkludere dem i sektorplaner f.eks. i forbindelse med prioritert vaksinerings. Disse oppgavene forutsettes ikke å være særskilt kostnadskrevende for kommunen. Ut fra den metodikken for samarbeid med næringslivet som det legges opp til i lovutkastet vil det dessuten være et svært begrenset antall virksomheter det her er snakk om.

Videre foreslås det i utkastet at kommunene skal kunne pålegges å følge opp egne risiko- og sårbarhetsanalyser når disse har avdekket mulige problemer med tilgangen av varer og tjenester og dette er nedfelt i beredskapsplaner. Dette er en naturlig oppfølging av påleggene om beredskapsplikt for kommunene i den nye sivilbeskyttelsesloven. Det er imidlertid viktig å være bevisst at kommunene må ta hensyn til de allerede eksisterende beredskapsoppleggene og samarbeidsrutinene når de følger opp dette punktet. Det vil oftest være mer hensiktsmessig å ha et tiltak som baserer seg på avtaler med en eller flere næringsdrivende enn å skape egne strukturer for krisesituasjoner. Et eksempel på dette kan være at dersom et kommunalt sykehjem ikke ordinært kjøper flaskevann fra en kommersiell leverandør, men ser for seg at det kan bli aktuelt ved avbrudd i vannledningsnett, bør det ligge en beredskapsklausul i kommersielle avtaler med leverandører av andre næringsmidler om dette punktet eller det bør inngås en særskilt avtale med en leverandør med tanke på slike tilfeller. Dersom kommunen ikke lykkes med å komme fram til slike ordninger må den da ta saken opp med det departementet som har faglig beredskapsansvar for den etterspurte varen eller tjenesten. Når det gjelder flaskevann er dette NHD. I de fleste tilfeller vil heller ikke dette punktet medføre vesentlige kostnader for den enkelte kommune dersom tiltakene ikke iverksettes. Lovteksten sier dessuten at særskilte tiltak bare er aktuelle ”i rimelig utstrekning” og bare når de ”framgår av kommunens beredskapsplaner”. Når fagdepartementene gir forskrifter etter denne bestemmelsen må det dessuten legges spesiell vekt på at de tiltakene kommunene iverksetter ikke skal virke unødig forstyrrende inn i de ordinære logistikk- og forsyningskjedene.

I forbindelse med gjennomføringen av risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplanleggingen forutsetter vi at kommunen tar høyde for at den i visse tilfeller kan måtte distribuere spesielt sentrale varer til grupper av befolkningen. Ved en pandemi kan det f.eks. være adskillig større grupper enn vanlig som ikke er i stand til gå i butikken. Næringslivets systemer vil da være hardt presset som det er og vil ikke kunne forventes å håndtere nye oppgaver. I slike situasjoner må den enkelte kommune ha vurdert alternativer for å bistå dem som trenger livsnødvendigheter levert hjem. Om kommunen velger å håndtere dette ved å bruke eget personell, ved å ha kommersielle avtaler med firmaer eller organisasjoner eller ved samarbeidsavtaler med frivillige organisasjoner vil

være avhengig av de lokale forholdene. Da dette er en del av kommunenes generelle beredskapsansvar, anses ikke planlegging og forberedelse av slike ordninger å medføre betydelige kostnader for kommunene.

Utover disse viktige, men tydelig avgrensede oppgavene legger ikke lovutkastet opp til at kommunene pålegges spesielle forsyningsoppgaver. Dette er i tråd med den vanlige arbeidsdelingen i samfunnet. Kommunens oppgaver er knyttet til å støtte opp om samfunnsviktig virksomhet i kommunen og å ha systemer slik at kommunen selv kan ta i mot og nyttiggjøre seg varer og tjenester som næringslivet leverer. At dette gjøres i tråd med gjeldende regelverk skal fylkesmennene føre tilsyn med.

4.3.8. Erfaringer fra andre land

Den norske beredskapsplanleggingen har siden opprettelsen av totalforsvarsordningen i 1949 vært tilnærmet unik i sin universelle tilnærming til samfunnets ressurser. Når vi nå tar skrittet fra å se alle samfunnets behov og ressurser under ett i krig til å se på alle typer kriser og et bredt spekter både varer og tjenester under ett, tar vi enda ett skritt som er spesielt tilpasset våre forhold og vår tenkemåte. Vi finner riktignok elementer av vår tilnærming også i andre land. Canada har f.eks. en organisasjon, som ligner svært på vårt råd for matvareberedskap, men dette har ikke den samme brede tilnærmingen eller formelle forankringen. I motsetning til det vi legger opp til har man f.eks. i Tyskland et lovverk som skiller mellom forsyninger i krig og i fred og mellom matvarer og andre varer. En del av EU-landene har så godt som sett bort fra muligheten for alvorlige forsyningskriser og har redusert planleggingsambisjonene betydelig. Ett av disse landene er Sverige. Basert på den informasjonen vi mer eller mindre regelmessig mottar gjennom internasjonale og bilaterale fora kan vi ikke se at det vil være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i andre lands lovgivning på dette området i dag. Målet for oss må være å fylle det behovet vi har nasjonalt for å kunne regulere forholdet mellom myndigheter og næringsliv om det skulle oppstå problemer med tilgangen på varer og tjenester.

KAP. 5 NHDs ANBEFALINGER

Gjennomgangen har avdekket at det er problematisk å bruke et lovverk ment for å håndtere 1950-tallets trusler med 1950-tallets ressurser og i 1950-tallets virkelighetsbilde i en tid med andre risikoer og andre generelle rammebetingelser. Selv om det har vært varierende oppfatninger av i hvilken grad lovverket i sin nåværende form kan tillempes dagens utfordringer gjennom fortolkninger og mindre endringer, mener NHD at vi har kommet til et punkt i omleggingene av beredskapssystemene etter den kalde krigen som gjør det nødvendig med endringer av lovgrunnlaget. Denne konklusjonen baseres særlig på at erfaringer med kriser viser at de tiltakene som er hjemlet i gjeldende lov er lite hensiktsmessige sett i forhold til de aktuelle krisescenarioene. Analyser foretatt av eksterne utredere tyder på det samme. Det peker i samme retning at flere av de mest sentrale tiltakene i loven ikke lenger er aktuelle og ikke forhåndsplanlagt for.

En stor del av fullmaktene for gjennomføring av krisehåndtering i krig og liknende situasjoner er tilstrekkelig hjemlet i beredskaps- og krigsloven. Det kan også argumenteres med at i den grad man ikke har hjemler kan nødrett i mange tilfeller benyttes og forsvares i den tyngre delen av krisespekteret. Vi finner det imidlertid rimelig å videreføre

prinsippet om at myndighetene så langt som mulig skaper forutsigbarhet for de næringsdrivende og trygghet hos befolkningen ved å signalisere hvilke typer tiltak man ser på som mest hensiktsmessige og sannsynlige i en krisesituasjon. Etter vårt syn betyr dette også en styrking av tilgangen av varer og tjenester både for det sivile samfunn og Forsvaret. Bare et velfungerende næringsliv med sin kompetanse, sine logistikksystemer og andre ressurser kan møte de forventningene samfunnet har til det også i kriser. Vi mener derfor det også i framtiden vil være behov for lovregulering av disse forholdene, men den må være i overensstemmelse med de utfordringene, den infrastrukturen og de ressursene som er tilgjengelige i dag..

Etter NHDs syn vil den beste løsningen være å oppheve gjeldende forsyningslov og erstatte den med en ny lov om næringsrettede beredskapstiltak som gir hjemler til å iverksette forberedelser og tiltak som vi i dag anser å være realistiske og hensiktsmessige. Denne loven bør være næringsnøytral og eierskapsnøytral slik at den omfatter alle former for kommersiell produksjon eller omsetning av varer og tjenester. Slik vil vi også kunne fange opp næringer som ennå ikke har vært gjenstand for risiko- og sårbarhetsanalyser. En slik lov må i så liten grad som mulig være bundet til bestemte næringsstrukturer eller bestemte scenarioer. Ideelt sett bør en slik lov omfatte alle hjemler og fullmakter som danner grunnlaget for den robustheten næringslivet trenger for å møte samfunnets krav til sikkerhet.

Loven bør inneholde bestemmelser som sikrer nødvendig informasjon fra næringslivet både i forbindelse med analysearbeid og krisehåndtering. Næringsdrivende bør pålegges å delta i risiko- og sårbarhetsanalyser, i rådgivende samarbeidsorganer innenfor samfunnssikkerhet og i krisehåndteringsenheter. Det bør også være adgang til å pålegge deltagelse i øvelser og gjennomføring av særskilte forberedelsestiltak mot kompensasjon. Det må også kunne pålegges gjennomføring av både planlagte og ikke-planlagte tiltak i krisesituasjoner mot kompensasjon.

I det vedlagte lovutkastet skisserer vi metodene for samarbeid mellom myndigheter og næringsliv, synliggjør tydelig og avgrenser like tydelig næringslivets ansvar og legger til rette for felles forberedelser. Dermed gjør vi næringslivet bedre rustet til å håndtere kriser som faller innenfor lovens virkeområde. Sammen med utkastet til endringer i NAV-loven søker vi å skape så gode rammebetingelser som mulig for næringslivet i slike kriser uten at noen virksomheter belastes unødige

KAP.6 INNRETNINGEN AV DEN NYE LOVEN

6.1 Lovens formål og virkeområde

Nærings- og handelsdepartementet foreslår at den nye loven gis betegnelsen Lov om næringsrettede beredskapstiltak. Dette synliggjør endringen om at loven først og fremst regulerer forholdet mellom næringslivet og myndighetene ved kriser som har vesentlig betydning for tilgangen av varer til og fra næringslivet.

Lovutkastet gjelder kriser i fredstid og krigstid, og vil således kunne spenne over et stort spekter av krisesituasjoner. Når det på grunn av tilbudssvikt, etterspørselssjokk eller logistikkbrist er nødvendig med særskilte tiltak for å sørge for at sivilbefolkningens og det militære forsvarets behov for varer og tjenester dekkes eller hensynet til internasjonale forpliktelser krever det, kan særskilte beredskapstiltak knyttet til varer og tjenester iverksettes. Det har vært vurdert å definere iverksettelsespunktet for loven i forhold til f.eks beskyttelse av liv og helse, hindre tap av omfattende samfunnsverdier og alvorlig svikt i samfunnsviktige funksjoner. Når dette ikke er gjort er det fordi dette vil kunne begrense mulighetene for å forberede krisehåndteringen av en rekke kriser som etter vårt syn helt klart vil kunne medføre at myndighetene må gripe inn. Men det er også fordi vi ikke ønsker noen automatisk iverksettelse av tiltak hvis det ikke er nødvendig. Vi mener at denne fleksibiliteten er ivaretatt gjennom at det gis mulighet for inngripen, men i og med at det ikke pålegges slik inngripen må det vurderes i hvert enkelt tilfelle. Slik vil man kunne få en særskilt vurdering av hver enkelt hendelse, sektor eller virksomhet og en fleksibel tilnærming. Hendelser de siste årene som f.eks tsunami-katastrofen i Thailand, men også fjorårets pandemisituasjon, har vist oss at det er svært vanskelig å forutsi hva som oppfattes som en krise. Å binde oss til begreper som uansett er relative og åpner for tolking som "omfattende samfunnsverdier" eller "alvorlig svikt" kan vi ikke se at frir oss fra behovet for vurderinger og beslutninger eller gir bedre forutsigbarhet for den enkelte næringsdrivende.

Videre er det i utkastet lagt inn regler for å sikre riktig bruk av hjemlene overfor næringslivet og hindre myndighetsmisbruk gjennom regler om prosessuelle og materielle begrensninger, for eksempel regler om beslutningsnivå og begrensning av beslutningsmyndighet.

Lovutkastet tar utgangspunkt i at det skal være et samarbeid mellom myndigheter og næringsliv i og før en krise, og næringslivets plikter består i større grad av å spille på lag med hverandre og myndighetene i kriser enn i passivt å avgi varer og andre ressurser. Lovutkastets innretning er slik at kommersielle virksomheter kan forberedes og rustes opp til å kunne drive sin næringsvirksomhet også i kriser.

I lovutkastet vris fokus bort fra den gamle tankegangen om at myndighetene utferdiger pålegg til næringslivet, og utkastet bygger på samarbeid for å finne hensiktsmessige løsninger som er mest mulig tilpasset både næringslivet, myndighetenes og samfunnets behov.

Videre vris fokus bort fra tankegangen om at myndighetene overtar produksjonsmidlene og selv står for produksjonen av varer og tjenester. Det er selve varen og tjenesten som står i fokus.

I lovutkastet *likestilles varer og tjenester*. (Forsyningsloven av 1956 har fokus på varer). Videre regulerer loven *alle typer kriser* både i fred og krig, begrenset til de kriser som har konsekvenser for tilgangen til varer og tjenester (forsyningsloven av 1956 omfatter kun kriser av krigslignende omfang og alvorlighet). Og loven omfatter *forberedelse* til alle typer kriser (forsyningsloven av 1956 har kun regler om forberedelser av forsvarsberedskapen, krig, krigsfare og liknende forhold). Lovens virkeområde utvides således i forhold forsyningsloven av 1956 på alle disse tre områdene.

Lovutkastet er ikke scenariobasert, for eksempel med scenarioer knyttet til atomkrig, terrorhandlinger og lignende. Loven knytter seg til konsekvensene i logistikken av en krisesituasjon. For at bestemmelsen skal favne om et bredt spekter av kriser og konsekvenser, er bestemmelsens oppramsing i § 8 bokstav a) og b) ikke uttømmende.

Dette må ses i sammenheng med at det legges opp til at loven skal gjelde varene og tjenestene som myndighetene vil ha bruk for i krisesituasjoner. M.a.o. er det de varer og tjenester som bedriften normalt leverer som i de aller fleste tilfeller vil bli benyttet ved krisehåndtering.

Vi har vurdert å knytte virkeområdet for loven til begreper som ”kritisk infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner” eller lignende. En slik begrensning av virkeområdet synes imidlertid ikke hensiktsmessig siden disse begrepene ikke er klart og entydig definert og siden også andre hensyn kan bli mer framtrepende i framtiden. Slik lovutkastet er utformet er det likevel ingenting til hinder for at f.eks. hensynet til samfunnskritiske funksjoner kan benyttes som kriterium når det gis nærmere bestemmelser eller konkrete pålegg.

I § 8 er det listet typer av virkemidler som myndighetene kan gi bestemmelser om gjennom forskrift. De tyngste og mest inngripende av disse tiltakene vil ikke benyttes i andre situasjoner enn når samarbeidsordninger eller mindre omfattende inngripen ikke er mulig eller ikke har ført til ønsket resultat. Sammen med § 9 der næringslivets plikter i forhold til gjennomføringen av beredskapstiltak etter denne loven er listet, gir denne paragrafen et helhetsbilde av hvilke typer tiltak myndighetene kan behøve å få gjennomført ved kriser. Disse to paragrafene skaper derfor en forutsigbarhet som er nyttig og viktig både for næringslivet og for offentlige myndigheter.

Lovens forskriftshjemler forutsettes brukt av det enkelte fagdepartement på sine ansvarsområder, slik at Samferdselsdepartementet vil kunne gi forskrifter knyttet til transport, Olje- og energidepartementet vil kunne gi forskrifter knyttet til oljeforsyning osv. De ulike departementene vil i ulik grad bruke lovens forskriftshjemler. Dette henger i stor grad sammen med den variasjon av hjemler det enkelte departement allerede har på sine ansvarsområder. For eksempel har Helse- og omsorgsdepartementet en lov om helsemessig og sosial beredskap, som medfører at Helse- og omsorgsdepartementet i mindre grad enn andre departementer vil ha behov for å nyttegjøre seg av forskriftshjemlene i lov om næringsrettede beredskapstiltak.

Det er ikke tatt inn begrensninger i forhold til hvilke næringsdrivende som omfattes av loven, slik at også den som driver næringsvirksomhet i tillegg til annen yrkesutøvelse i ordinære ansettelsesforhold, omfattes. Dette innebærer at for eksempel jordbruksvirksomhet i mindre skala også vil omfattes. Departementet har imidlertid ikke funnet det hensiktsmessig at loven skal gjelde direkte mot enkeltindivider utenom i rollen som næringsdrivende.

Virkeområdet snevres inn i det nye lovutkast ved at det ikke regulerer direkte på enkeltindividnivå, men retter seg mot næringslivet. Dette innebærer at det med hjemmel i den nye loven ikke kan iverksettes forbruksregulerende tiltak direkte rettet mot forbruker. Ut fra blant annet utviklingen innenfor detaljhandel og betalingssystemer ser ikke departementet at det vil være hensiktsmessig at forbruksregulerende tiltak skal regulere enkeltindividene (forbrukerne). Vi mener det vil være mulig å regulere forbruket ved å regulere næringslivets adgang til å selge varer. Dette vil være langt enklere og mer samfunnsøkonomisk lønnsomt. I framtiden kan dette vurderes knyttet til kontrollmekanismer som at de næringsdrivende bare kan selge mot at forbruker identifiserer seg elektronisk ved kjøp av en viss mengde varer.

Det har heller ikke vært vurdert som nødvendig å videreføre hjemler f.eks. for registrering av arbeidspliktige, øvelsesplikt for personer knyttet til ledelsesapparatet eller for rekvisisjoner overfor enkeltindivider. Ved at man benytter de resursene som bemanningsforetak og andre bedrifter utgjør vil man etter vårt syn ha den nødvendige

informasjonen om den enkelte tilgjengelig. Bare i forbindelse med fritakssøknader og sikkerhetsklareringer er det fortsatt nødvendig å innhente personopplysninger, men dette er hjemlet i andre bestemmelser. Øvelsesplikten er også knyttet til virksomhetenes plikter og følger av ansettelsesforholdet. Behov for adgang til å disponere enkeltpersoners eiendom til fordel for næringsdrivende har vært vurdert, men oftest vil andre muligheter være til stede. Å oppgi denne hjemmelen er derfor ikke særlig problematisk. Det er rekvisisjonsadgang både for stat og kommune hjemlet i beredskaps- og krigsloven.

Virkeområdet for lovens hjemler er kriser og forberedelser til kriser. Departementet legger til grunn at det enkelte departement går i gjennom eget forskriftsverk, og at videreføring av forskriftsverket i den grad det anses nødvendig vil skje på normal måte med hjemmel i lov om næringsrettede beredskapstiltak. I tillegg vil hjemlene (dersom det er nødvendig) kunne brukes i en krisesituasjon, slik at det gis forskriftsbestemmelser i forbindelse med en krise. Kongen kan gi bestemmelser om vilkår for vedtak som kan fattes i forbindelse med en krise med hjemmel i forskriftene. Etter lovens § 10 kan Kongen også (i unntakstilfeller) fatte vedtak direkte med hjemmel i loven uten at det foreligger en forskrift som regulerer forholdet nærmere.

Loven er i hovedsak rettet mot næringsdrivende. Næringsdrivende er definert i § 4. Vi har knyttet avgrensningen til de som driver avgiftspliktig næringsvirksomhet (jf merverdiavgiftsloven § 28).

Næringsvirksomhet defineres gjerne som økonomisk aktivitet av en viss varighet og omfang. Det vil si at omsetningen må være over en viss størrelse og aktiviteten må strekke seg over en viss tid. Merverdiavgiftsloven § 28 fastslår at når den næringsdrivendes omsetning og avgiftspliktige uttak av varer og tjenester til sammen har oversteget kr 50.000,- i løpet av en 12 måneders periode så er den avgiftspliktig.

Regulering av kommunenes ansvar for egne innbyggere faller utenfor Nærings- og handelsdepartementets ansvarsområde. Etter ansvarsprinsippet vil kommunene ha ansvar for innbyggerne i en krise på de samme ansvarsområdene som kommunen har ansvar i normalsituasjoner. Kommunens plikter vil kunne utvides i en krisesituasjon. På områder der kommunens innbyggere i en normalsituasjon selv har ansvar for eget ve og vel, vil innbyggerne selv ha et ansvar for best mulig å ivareta egne behov også ved kriser. For eksempel vil kommunens innbyggere selv ha et ansvar for å sørge for alternativ oppvarming av egen bolig ved en strømkriser eller sørge for henting av matvarer der hvor de er tilgjengelige ved en matkrise. Blir derimot store deler av kommunens innbyggere ute av stand til selv å hente nødvendige varer til de mer basale behov (mat, varme osv) vil myndighetenes ansvar, herunder kommunens ansvar for egne innbyggere, kunne utvides. Departementet har på denne bakgrunn tatt inn en hjemmel for regulering av kommunens ansvar der den har en kontaktflate mot lov om næringsrettede beredskapstiltak. Kommunen er pålagt en plikt til å bistå næringslivet med å gjennomføre beredskapstiltak etter loven, til å følge opp egne risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner i rimelig utstrekning ved å sørge for befolkningens behov for essensielle varer i kriser.

Når det gjelder det geografiske virkeområdet legges det opp til at det kan utvides til helt eller delvis å gjelde Svalbard. Når det gjelder kontinentalsokkelen regulerer petroleumsloven § 1-5 petroleumsvirksomhetens forhold til annen norsk rett enn petroleumsloven. Den bestemmer at annen norsk rett også kommer til anvendelse for petroleumsvirksomhet på norsk sokkel. Det er derfor ikke nødvendig å presisere dette i denne loven.

6.2 Arbeidskraftberedskap og forhåndsutskrivning

I Ot.prp.nr.16 (1965 – 66) om lov om endringer i forsynings- og beredskapslovgivningen ble det pekt på at en arbeidsgruppe nedsatt av Forsvarsstaben i 1960 hadde kommet fram til at

”All beredskapsplanlegging bygger på den forutsetning at et angrep på landet vil komme overraskende, og at masseødeleggelsesvåpen vil bli satt inn allerede i åpningsfasen. Denne forutsetning stiller helt ekstraordinære krav til vår transportberedskap.”

Arbeidsgruppen anbefalte derfor at det ble gitt adgang til registrering og forhåndsdisponering av personell til transportsektoren. Kommunal- og arbeidsdepartementet framholdt dessuten i brev av 10.01.1964 at arbeidskraftmyndighetene også så behov for beredskapsforberedelser i fredstid. Også i dette departementet ble det lagt vekt på behovet for personell til transport- og reparasjonstjenester. Kommunal- og arbeidsdepartementet var imidlertid også opptatt av at man fikk anledning til å kalle de aktuelle arbeidstakerne inn til øvelser. Det ble vurdert å ta disse bestemmelsene inn i beredskaps- og krigsloven, men Justisdepartementet fant det mer hensiktsmessig at endringen ble fremmet som endring til forsyningsloven. Handelsdepartementet sluttet seg til dette.

At man falt ned på å legge disse bestemmelsene til forsyningsloven har vi grunn til å anta må ha hatt flere årsaker. Blant disse var det sannsynligvis utslagsgivende at den utløsende årsaken til at man behøvde hjemmelen lå i behovet for å styrke transport- og reparasjonstjenestene for å sikre forsyningsberedskapen, som med trusselbildet fra den tiden ble ansett for å være den kanskje aller største utfordringen ved en krig.

Planleggingsforutsetningene er vesentlig endret siden 1967. Økt spesialisering og ny teknologi og infrastruktur stiller dessuten nye krav til arbeidskraftberedskapen. Etter vårt syn vil de fleste utfordringer kunne løses mer effektivt ved å sikre tilgangen til tjenestene som sådan enn ved utskrivning av enkeltpersoner.

Heller ikke de forutsetningene som gjorde at § 30 i den gjeldende forsyningsloven fikk et nytt fjerde ledd i 1983 om utskrivning til det sivile ledelsesapparatet og innkalling til øvelser av lengre varighet, er etter vårt syn relevante i dag. I tråd med likhets- og ansvarsprinsippet er dagens kriseledelsesapparat i mye større grad basert på den ordinære bemanningen og oppgavefordelingen i forvaltningen. Å tenke seg at man skulle gå over til en særskilt ordning for krig er vanskelig på våre sektorer og kan føre til unødig uklarhet i gråsonesituasjoner. Dagens risikoscenarioer krever heller ikke en økt dimensjonering av ledelsesapparatet på sivil side. Vi mener derfor at både håndtering av kriser og øvelser ligger godt innenfor den enkeltes ordinære oppgaver og at avtaleverket i arbeidslivet gir tilstrekkelig rom når det gjelder kompensasjoner. Det er i den forbindelse viktig å være klar over at man også i Ot.prp. nr. 2 (1983-84) både pekte på at § 30 fjerde ledd bare ville få betydning for en mindre del av personellet i den sivile krigstidsorganisasjon og at det var

”--- en forutsetning at disponering normalt vil bli foretatt i forståelse med den enkelte.”

For å kunne beholde den ordinære organiseringen og ansvarsfordelingen i næringsliv og administrasjon så intakt som mulig også ved mobilisering er det nødvendig med en fungerende fritaksordning, men vi kan ikke se at dette er avhengig av at bestemmelsene i § 30 videreføres. Å benytte § 30 til innkalling av personell fra næringslivet til lengre kurs og øvelser vil etter vårt syn heller ikke være hensiktsmessig. Vi finner det uansett ikke

naturlig at den generelle hjemmelen for forhåndsutskrivning av personell og innkalling til øvelser for det offentlige ligger i en lov om næringsrettede beredskapstiltak.

Dagens trusselbilde tilsier at en eventuell mobilisering vil legge beslag på langt færre mannskaper enn ved trusselbildet før 1991. Dette innebærer at sivile virksomheter (også de som er samfunnskritiske) lettere vil kunne opprettholde sin virksomhet i en situasjon med mobilisering. På grunn av den generelle samfunnsutviklingen, med forandringer knyttet til virksomheters levetid, endringer i eierforhold, spesialisering etc. vil det være svært krevende til enhver tid å ha et oppdatert register over samfunnskritiske virksomheter og deres arbeidskraftbehov. De registrerte data vil lett kunne bli utdaterte i en situasjon der en krise oppstår.

I samarbeid med AD legger vi derfor fram et forslag til endring av § 10 i NAV-loven. Vi legger til grunn at den nye bestemmelsen i all hovedsak vil dekke de beredskapsbehovene som er knyttet til arbeidskraft. Vi vil allikevel peke på at § 3 i beredskaps- og krigsloven gir hjemmel for utskrivning av arbeidskraft til sivile og militære formål i de situasjonene, som ligger innenfor denne lovens virkeområde. Det legges til grunn at denne hjemmelen ikke bare omfatter prioritering av visse typer virksomheter ved tildeling av ytterligere arbeidskraft, men også at arbeidstakere i slike situasjoner kan pålegges å bli i bestemt type virksomhet. Det er viktig å understreke at gjeldende forsyningslov ikke gir hjemmel til forberedelser til eller utskrivning av arbeidskraft ved kriser som ikke er av krigslignende art, jf gjeldende forsyningslov § 30.

Den enkelte bedrifts plikt til å utarbeide plan for dekning av arbeidskraftbehov er hjemlet i Forskrift om fritak for og utsettelse med fremmøte i Forsvaret ved mobilisering. Denne forskriften er gitt i medhold av lov om verneplikt § 17 første ledd første punktum og lov om Heimevernet § 21, begge av 17. juli 1953. Forskriften er under revisjon. Vi forutsetter at denne også blir endret slik at ordningen med detaljert planlegging i enkeltbedrifter opphører. Dagens ordning legger unødvendige byrder på næringslivet, står ikke i forhold til forsvarets mobiliseringspotensial, tar ikke i nødvendig grad hensyn til behovet for spesialkompetanse og har i praksis ikke fungert på lenge. At den detaljerte planleggingen opphører betyr etter vårt syn ikke bortfall av det enkelte departements ansvar for å melde inn til NAV hvilke samfunnsviktige virksomheter som må prioriteres på den enkelte sektor. Slike innspill må nødvendigvis være grunnlaget for NAVs beredskapsarbeid også i framtiden. Etter vårt syn tar det framlagte utkastet hensyn til dette.

Slik § 30 framstår, og ikke minst benyttes i dag, regulerer den forholdet mellom arbeidstakere og deres arbeidsgivere både i offentlig og privat sektor og mellom arbeidskraftmyndighetene og den enkelte borger. Vi mener derfor at det restbehovet vi har registrert for utskrivning utover det som ivaretas av NAV-loven helt klart ligger utenfor virkeområdet for en sektorlov som skal regulere forholdene mellom myndigheter og næringsliv. Vi forutsetter at de departementene som har koordineringsansvar innenfor beredskapsområdet eller som har konkrete behov knyttet til en slik hjemmel sammen kommer fram til formuleringer og plassering i eksisterende beredskapslover eller i aktuelle sektorlover.

Vi foreslår følgelig at § 30 i forsyningsloven ikke erstattes med en tilsvarende paragraf i den nye loven, men at det i stedet legges opp til et oppfølgingsarbeid basert på de generelle bestemmelsene om plikter for næringslivet i den nye loven og på § 10 i NAV-loven.

6.3 Lovstruktur

6.3.1. Likhets-, nærhets- og ansvarsprinsippet

Lovutkastet bygger på etablerte pilarer innenfor norsk beredskapstenking: Likhets-, nærhets- og ansvarsprinsippet. Ansvarsprinsippet innebærer blant annet at vedkommende departement som har et sektoransvar i en normalsituasjon, også har sektoransvaret i en krisesituasjon.

Lovutkastet gir hjemmel for de ulike departementene til å gi forskrifter på sine ansvarsområder. Eksempelvis kan AD som har sektoransvar for arbeidsmarkedet gi forskrift om regulering av bemanningsselskapers plikter i krisesituasjoner med hjemmel i loven. SD kan med hjemmel i loven regulere forholdet til ulike næringsutøvere som yter transporttjenester.

Dette fordi lovutkastet regulerer forholdet mellom næringslivet og myndighetene. Regler som retter seg mot enkeltindivider faller utenfor lovutkastet. Regler om regulering av arbeidskraft utover regulering av bemanningsselskaper, herunder regler om utskrivning av arbeidskraft, omdisponering av arbeidskraft og plikt til å stå i arbeid hører derfor naturlig under NAV-loven. AD har utarbeidet et endringsforslag til NAV-loven §§ 10 OG 11 med tilhørende forskriftshjemmel.

Bestemmelsene i forsyningsloven om det sivile ledelsesapparatet hører ikke naturlig hjemme i verken NAV-loven eller lov om næringsrettede beredskapstiltak, både fordi bestemmelsene kun er aktuelle i krigslignende situasjoner, og fordi reglene er sektorovergripende. Sektorovergripende regler passer ikke inn i sektorregelverk som NAV-loven og en evt ny lov om næringsrettede beredskapstiltak. Dersom det er behov for å videreføre dem må det være gjennom annet lovverk.

Lovutkastet gir i §§ 8 og 9 forskriftshjemmel til å regulere forholdet til alle deler av næringslivet. Lovens § 10 gir forskriftshjemmel til å regulere adgangen til å fatte vedtak om særskilte beredskapstiltak som er nødvendige i den konkrete krisesituasjon. Disse vedtakene vil oftest være pålegg rettet mot næringsdrivende, og være aktuelt i de tilfeller det ikke foreligger samarbeidsavtaler eller det av ulike årsaker ikke tid eller mulig å inngå slike avtaler. I tillegg gir loven hjemmel i § 9 til å fatte særskilt vedtak direkte med hjemmel i loven. Dette vil være til bruk i de tilfeller det er behov for å fatte vedtak i forbindelse med en krise, uten at det er gitt nærmere regler i forskrift. Vedtak fattet direkte med hjemmel i lov vil være unntaksvis, og mer som en sikkerhetsventil i spesielle situasjoner hvor det ikke foreligger forskriftsregulering.

Myndighet til å fatte særskilt vedtak kan videre delegeres til underordnet organ og fylkesmannen. Dette følger av den statlige instruksjonsmyndigheten. For delegasjon til kommuner og fylkeskommuner, samt private sammenslutninger (bransjeorganisasjoner og lignende) er det tatt inn egen hjemmel i lovutkastet. Denne hjemmelen er i tråd med gjeldende rett og er nødvendig for en smidig og effektiv krisehåndtering.

Lovutkastet følger den lovstrukturen som er skissert blant annet i forbindelse med oppfølgingen av infrastrukturutvalgets innstilling der det ble lagt opp til at det bare var nødvendig med sektorovergripende lovverk på kommunalt nivå. I den grad den er mulig er lovforslaget derfor sektoravgrensende i den forstand at det retter seg mot næringslivet og skal bidra til at næringslivet kan utføre sine samfunnsoppgaver også i kriser med forsyningsmessige konsekvenser.

Lovutkastet dekker alle typer kriser i fredstid og i krigstid. Dette innebærer en utvidelse av dagens virkeområde. Reglene skal m.a.o. virke i alt fra mindre kriser til katastrofe- og krigsliknende tilstander. Loven hjemler ulike tiltak som er basert på at næringslivets virksomhet i normalsituasjoner skal brukes på samme måte i krisesituasjoner. Dette innebærer at varer og tjenester som enkelte næringer normalt leverer vil kunne bli prioritert anvendt i samfunnets interesse i krisesituasjoner. Videreføring av bedriftenes normalaktivitet kombinert med økt grad av samarbeid og samarbeidsavtaler vil bidra til å sikre en større grad av forutberegnelighet for bedriftene.

6.3.2 Hjemmelskrav

Den gjeldende forsyningsloven er utpreget kasuistisk, med for eksempel oppregninger av hvilke løsøre gjenstander (traktor m.v.) som kan rekvireres mv. Loven bærer preg av å være fra 1950-tallet og dekker ikke dagens situasjon og dagens behov. I forslag til ny lov om næringsrettede beredskapstiltak er det i større grad lagt vekt på samarbeid med næringslivet, og på at reglene skal være fleksible slik at kriser kan håndteres på en best mulig måte. Utforming av fleksible regler vil i noen grad medføre at forutberegneligheten kan bli mindre, i og med at bestemmelsene er mindre kasuistiske. Kasuistiske oppregninger gir stor grad av forutberegnelighet, men mindre grad av fleksibilitet. Departementets erfaring gjennom mange års samarbeid med næringen på forsyningsområdet er at næringen selv ønsker et mer fleksibelt regelverk, selv om dette i noen grad vil kunne gå på bekostning av regelverkets forutberegnelighet.

Etter tradisjonell lære går legalitetsprinsippet i korthet ut på at inngrep i den private rettsfære krever hjemmel i lov. Videre oppstår spørsmålet om hvor langt en hjemmel rekker og hvor klar en hjemmel må være.

Legalitetsprinsippet innebærer at vedtakelsen av hjemmelsgrunnlaget skjer i Stortinget i stedet for i sentralforvaltningen. Hensyn for og mot å kreve stortingsbehandling, vil derfor kunne gi veiledning. Etter vanlig lære avhenger dette av inngrepets art, inngrepets styrke, inngrepets formål, type rettsgode m.m.

Med inngrepets art siktes det til type inngrep, for eksempel om det dreier seg om bruk av tvang, nektelse av særfordeler osv. I forbindelse med kriser og næringsrettede tiltak vil det være samarbeidsavtaler som utgjør fundamentet for krisehåndteringen. I den grad det på bakgrunn av en krise blir aktuelt med ytterligere pålegg overfor næringsdrivende, vil det være pålegg om utvidelse av den virksomhet som den næringsdrivende normalt driver. Inngrepets art er derfor ikke av den type som skulle tilsi at legalitetsprinsippet gjør seg veldig sterkt gjeldende.

Med inngrepets styrke siktes det til om det for eksempel skal sendes inn et folketellingsskjema, eller om det pålegges riving av et hus. Pålegg overfor næringslivet i forbindelse med kriser vil kunne variere i styrke, men det ligger i bunn at det vil være et inngrep knyttet til en utvidelse av den virksomhet som den næringsdrivende normalt driver med, og at det derfor ikke dreier seg om svært sterke inngrep. Heller ikke inngrepets styrke vil derfor i særlig stor grad tilsi at legalitetsprinsippet slår inn med full tyngde.

Med inngrepets formål siktes det til om tiltaket/inngrepet er samfunnsmessig viktig eller ikke. Pålegg overfor næringslivet i forbindelse med en krise, for å sikre befolkningens behov,

må kunne sies å ha et utpreget viktig samfunnsmessig viktig formål. Inngrepets formål vil derfor i vesentlig grad tilsi at legalitetsprinsippet ikke slår tungt inn.

Med type rettsgode siktes til om det dreier seg om inngrep i vitale personlige goder (integritetsinngrep) eller inngrep i for eksempel økonomiske goder. Pålegg overfor næringsdrivende i forbindelse med kriser vil medføre inngrep i økonomisk virksomhet, og er derfor ikke en type rettsgode som tilsier at legalitetsprinsippet slår inn med like stor vekt som ved andre rettsgoder. Kjerneområdet for legalitetsprinsippet er inngrep i personlig integritet (for eksempel nærmere kroppslige undersøkelser) og bruk av fysisk makt og tvang direkte overfor personer (for eksempel henting med makt).

Videre skal legalitetsprinsippet ivareta hensynet til forutberegnelighet, dvs at den enkelte skal kunne innrette seg etter de regler som gjelder. For næringslivet vil det i denne sammenheng bety at næringslivet skal vite hva slags type pålegg som kan komme i forbindelse med en krise. I og med at lov om næringsrettede tiltak er knyttet til den virksomhet som den næringsdrivende normalt driver, vil det ikke i stor grad være pålegg som det vil være vanskelig å forutse eller innrette sin drift etter. Departementet har allerede i atskillig utstrekning samarbeidsavtaler med næringslivet for håndtering av kriser, slik at hensynet til innretting og forutberegnelighet slår ikke inn med veldig stor styrke da dette langt på vei vil være ivaretatt. Det er departementets erfaring at næringslivet selv etterspør fleksible ordninger med noe mindre grad av forutberegnelighet, fremfor lite fleksible ordninger med stor grad av forutberegnelighet.

I lov om næringsrettede beredskapstiltak vil problemstillingen knyttet til legalitetsprinsippet kunne være spørsmålet om hvor klar lovhjemmelen for inngrep overfor næringslivet må være. Er hjemmelen tilstrekkelig for dette bestemte krisetiltaket? Må det enkelte pålegg være ramset opp i loven, f.eks en uttømmende liste av hvilke av næringslivets aktiva det kan gis pålegg om. Eller sett fra motsatt side; kan myndighet gis til forvaltningen uten at den i detalj er spesifisert. Vi har ikke eksempler fra rettspraksis på at en lov er blitt underkjent av domstolene fordi loven går for langt i å gi inngrepsmyndighet til forvaltningen. Domstolene har i stedet gått den vei at de supplerer lovgivningens fullmaktsbestemmelser med uskrevne prinsipper om misbruk av myndighet. Dette innebærer at de hjemler forvaltningen har må ses i lys av domstolenes adgang i ettertid til å underkjenne forvaltningens avgjørelse dersom det for eksempel er tatt hensyn som ligger utenfor lovens formål. Legalitetsprinsippet skal *hindre vilkårlighet* ved utøvelse av forvaltningsmyndighet, dvs. ivareta hensynet til borgernes rettsikkerhet mot vilkårlige avgjørelser fra myndighetenes side. Domstolskontrollen skal også ivareta hensynet til rettsikkerhet ved å underkjenne vilkårlige vedtak.

I lov om næringsrettede beredskapstiltak er det tatt inn en egen bestemmelse for å ivareta hensynet til næringslivet, ved at pålegg fra forvaltningen begrenses til de tilfeller hvor påleggets innhold ikke kan oppnås på annen måte. Begrensingen gjelder ikke dersom dette åpenbart medfører uforholdsmessige kostnader.

I tillegg kommer at *intensjonen med loven i stor grad er å ha et velfungerende næringsliv også i krisesituasjoner*. Det er derfor i næringslivets egen interesse at det foreligger et samarbeid med myndighetene på beredskapsområdet, og at det inngås samarbeidsavtaler på forhånd. Et eksempel på at næringslivet selv har nytte av beredskapsavtaler, er de avtaler som er inngått med deler av matvarebransjen om utplassering av nødstrømsaggregater. Dette vil komme både næringslivet og myndighetene til gode.

Ser man alle disse momentene beskrevet ovenfor under ett, taler de ikke i retning av at

legalitetsprinsippet slår inn med maksimal tyngde. Departementet vektlegger hensynet til fleksibilitet for å finne gode løsninger ved krisehåndtering. Vi ber i denne sammenheng om høringsinstansenes og da særlig næringslivets merknader til utformingen av loven.

6.3.3. Delegasjon til departementene m.m

I loven er kompetansen lagt til Kongen. Ved vedtakelsen av loven i Stortinget overlates ikrafttredelsen til den tid regjeringen (Kongen) bestemmer. Når det etter lovens vedtakelse fremmes kgl.res om ikrafttredelse er det hensiktsmessig også å delegere myndighet i loven til de aktuelle departementene. Det vil da være naturlig å beskrive nærmere strukturen i loven og de ulike behov de enkelte departementene har i resolusjonen. Det er også viktig at dette gjøres i en felles kgl.res. – slik at det ikke blir et utall forskjellige kgl.res. om delegasjon til ulike departementer i henhold til de ulike hjemmelsparagrafer. Dette er en situasjon justisdepartementets lovavdeling er opptatt av å unngå. De anbefaler derfor at man fremmer en kgl.res hvor alle delegasjoner er inntatt. Dette fordi det gjør det langt enklere å få oversikt over hvilken myndighet som er delegert til hvilket departement. Dersom det skulle vise seg at det blir behov for delegasjon til ytterligere ett eller flere departementer så kan det fremmes en ny kgl.res. identisk med den gjeldende hvor det i tillegg er lagt til ytterligere ett eller flere departementer. Dette for å opprettholde en oversiktlig struktur, hvilket er ekstra viktig ved en fullmaktslov som denne.

6.4 Kompensasjon – Erstatning

Det skal ytes kompensasjon/erstatning til næringsdrivende i tråd med alminnelig regler om kompensasjon for dokumenterte tap. Dette er i tråd med f eks ekomloven fra 2003.

Det legges ikke opp til kompensasjon for f eks kommuner eller andre offentlige virksomheter. Disse har et selvstendig samfunnsikkerhets- og beredskapsansvar, og tiltak forsettes å inngå i det alminnelige beredskapsplanansvaret. Heller ikke i gjeldende forsyningslov la man opp til kompensasjon for kommuner eller fylkeskommuner, men presiserte at oppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av tiltak skulle gjennomføres uten godtgjørelse. Som det framgår av pkt 4.3.7 er det ikke grunn til å anta at f eks kommuner vil få reelt økte behov for saksbehandlerkapasitet eller investeringskostnader som følge av en ny lov. I forhold til hjemlene i den gjeldende loven vil kravene til dem reduseres kraftig og de vil ha større mulighet til selv å styre ambisjonsnivå, løsninger og kostnader.

6.5 Svalbard

I utgangspunktet legges det ikke opp til at loven skal gjelde for Svalbard, men det åpnes for at Kongen kan bestemme det dersom behovet skulle endre seg.

6.6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Vi legger til grunn at etterarbeidet i berørte departementer som følge av iverksettingen av en ny lov om næringsrettede beredskapstiltak vil dekkes innenfor ordinære budsjetttrammer. Vi kan ikke se at lovutkastet formelt sett innebærer vesentlige andre økonomiske konsekvenser enn gjeldende forsyningslov, som innebærer store kompensasjonsforpliktelser ved rekvisisjon av varer, annet løsøre og fast eiendom.

Innrettingen er imidlertid en annen i og med at det er lagt større vekt på at de tiltakene som benyttes skal være så lite inngripende og omfattende som mulig. I praksis kan man derfor etter vårt syn anta at totalkostnadene for stat, fylkeskommuner og kommuner både til planlegging og krisehåndtering kan bli mindre.

Det kan fremkomme besparelser ved at store strukturer for krisehåndtering faller bort og erstattes med et bedre tilpasset samarbeid med næringslivet/ulike bransjer. Disse besparelsene er imidlertid i noen grad allerede realisert ved at omfattende forsyningsberedskapsordninger både på sivil og militær side har hatt mindre fokus, og til dels har vært lagt på is, de senere årene. Næringslivet har fordel av en lov som avklarer forholdet mellom næringslivet og myndigheter. Dette gjør krisehåndtering og forberedelser bedre avstemt enn med rene påleggshjemler. Rammebetingelsene for næringslivet blir mer forutsigbare også i kriser.

Konsekvensene av problemer i tilgangen på varer og tjenester vil også begrenses som følge av bedre tilpasset krisehåndtering. Utkastet vil medføre en klargjøring av ansvarsforhold i forhold til dagens utfordringer. Siden forslagene legger opp til en metodikk for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet med fleksible løsninger og tiltak tilpasset den konkrete situasjonen, ligger det sterke elementer av forenkling i forslaget.

Arbeids- og velferdsdirektoratets plikt til å opprettholde systemer for kartlegging av samfunnsviktige bedrifter og deres behov, videreføres ikke i forslaget til ny § 10 i NAV-loven. Kvantitative og kvalitative rapporteringsproblemer og endringer i arbeidsmarked, produksjon og næringsstruktur medfører at forhåndskartleggingen ikke lenger anses formålstjenelig. Forhåndskartleggingen har de senere år ikke blitt gjennomført etter intensjonen. Bortfall av bestemmelsen medfører av den grunn ingen konkret innsparing i administrative ressurser for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Derimot antas det at ressursbruken i Arbeids- og velferdsdirektoratet hvis nåværende kartleggingsplikt skulle blitt gjennomført etter intensjonen ville utgjøre 2-4 årsverk. En aktivisering av denne ordningen ville også kreve noe ressursbruk hos rapporterende instanser.

De andre foreslåtte endringene i NAV-loven antas ikke å medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

KAP 7 FORSLAG TIL NY LOV

Lov om næringsrettede beredskapstiltak

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§1 Lovens formål

Formålet med loven er å avhjelpe forsyningsmessige konsekvenser av kriser ved å styrke tilgangen på varer og tjenester og sørge for nødvendig prioritering og omfordeling av varer og tjenester.

§ 2 *Lovens saklige virkeområde*

Loven regulerer forholdet mellom offentlige myndigheter og næringsliv ved forberedelser til og gjennomføring av samarbeidsrutiner og særskilte tiltak ved kriser i fredstid og krig med vesentlige konsekvenser for tilgangen til varer og tjenester til og fra næringslivet i Norge.

§ 3 *Lovens stedlige virkeområde*

Loven gjelder på norsk territorium med unntak av Svalbard. Kongen kan bestemme at loven skal gjelde helt eller delvis på Svalbard og kan fastsette særlige regler av hensyn til de stedlige forhold.

§ 4 *Lovens begreper*

I denne lov menes med:

- a) næringsdrivende; enhver som driver merverdiavgiftspliktig næringsvirksomhet,
- b) etterspørselssjokk; at etterspørselen øker så sterkt at næringslivet støter på kapasitetsbegrensninger som raskt medfører økte markedspriser og som medfører utilstrekkelig tilgang til varer og tjenester,
- c) tilbudssvikt; knapphet på varer og tjenester som raskt kan medføre økte markedspriser og som medfører utilstrekkelig tilgang til varer og tjenester,
- d) logistikkbrist; plutselig avbrudd i normale logistikk- og forsyningstjenester som medfører utilstrekkelig tilgang til varer og tjenester.

§ 5 *Offentlige myndigheters ansvar ved krisehåndtering (ansvarsprinsippet)*

Ved kriser som omfattes av § 7 har offentlige myndigheter i rimelig utstrekning ansvar for nødvendige beredskapsforberedelser, finansiering og krisehåndtering på sine ansvarsområder.

§ 6 *Forholdet til forvaltningsloven*

Forvaltningsloven gjelder ved forberedende tiltak etter denne loven. Ved krisehåndtering kan Kongen gjøre unntak fra forvaltningslovens bestemmelser når det er nødvendig av hensyn til gjennomføringen av særskilte tiltak.

Kapittel 2. Forkriftsbestemmelser om særskilte tiltak

§ 7 *Vilkår for å utferdige forskrifter*

§§ 8 og 9 får anvendelse når det på grunn av tilbudssvikt, etterspørselssjokk eller logistikkbrist er nødvendig med særskilte tiltak eller forberedelser til særskilte tiltak for å sørge for at sivilbefolkningens og det militære forsvarets behov, allierte

militære styrkers behov her i landet og internasjonale forpliktelser knyttet til varer og tjenester dekkes.

§ 8 *Forskriftsbestemmelsenes innhold*

Kongen kan gi bestemmelser om prioritering, omfordeling, lagring og avståelse av varer, utførelse av tjenester, samt forberedelser og medvirkning hertil, herunder bestemmelser om

- a) regulering av innførsel, utførsel, distribusjon av varer og omsetting av varer og tjenester herunder omsetningsregulerende tiltak, samt plikt for næringsdrivende til å levere eller framstille varer eller yte tjenester til bestemte formål eller bestemte mottakere
- b) midlertidig disponering av løsøre og fast eiendom

§ 9 *Forskriftsbestemmelser om næringslivets plikter*

Kongen kan gi bestemmelser om

- a) plikt for enhver næringsdrivende til å gi, og så langt som mulig dokumentere informasjon, herunder informasjon om varebeholdninger, rullering, produksjon, omsetning, transport og lagring, logistikkinformasjon, regnskap m.m.,
- b) plikt for næringsdrivende til å samarbeide med offentlige myndigheter om å finne effektive løsninger for å håndtere manglende tilgang til varer og tjenester,
- c) plikt for enhver næringsdrivende til å gjennomføre eller bidra til gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser,
- d) plikt for enhver næringsdrivende, næringsorganisasjon eller - sammenslutning til å delta i særskilte organer som er opprettet eller opprettes for å bidra til å sikre tilgangen på varer og tjenester i forsyningskriser,
- e) plikt for enhver næringsdrivende til å planlegge eller delta i planlegging og gjennomføring av øvelser og annen opplæring i krisehåndtering,
- f) om plikt for enhver næringsdrivende til å planlegge, forberede og gjennomføre eller bidra til planlegging, forberedelse og gjennomføring av særskilte tiltak i medhold av §§ 8 og 9,
- g) plikt for enhver næringsdrivende til å varsle om forhold som kan gi grunnlag for tiltak i medhold av §§ 8 og 9.

Kapittel 3. Vedtak om særskilte tiltak

§ 10 *Kompetanse til å fatte enkeltvedtak om særskilte tiltak*

Kongen kan gi bestemmelser om vilkår for å fatte vedtak om særskilte tiltak i medhold av forskriftsbestemmelser gitt i medhold av §§ 8 og 9, jf § 7.

Når særlige grunner foreligger kan Kongen fatte vedtak om særskilte tiltak med hjemmel i lovens §§ 8 og 9 når vilkårene i § 7 er oppfylt.

Det kan ikke fattes vedtak om særskilte tiltak dersom beslutningens innhold kan oppnås i tide på annen måte. Begrensingen gjelder ikke dersom dette åpenbart medfører uforholdsmessige kostnader.

§ 11 *Behandling av taushetsbelagt informasjon (forretningsopplysninger)*

Når forretningsopplysninger som det av konkurransemessig betydning å unnta offentlighet kreves avgitt etter §§ 8a) og 16, skal disse kun brukes til beredskapsformål og færrest mulig skal ha tilgang til opplysningene.

§ 12 *Tidspunkt for særskilte tiltak*

Vedtak om særskilte tiltak etter §§ 10 og 11 kan kreves gjennomført straks, selv om kompensasjon ennå ikke er fastsatt. Offentlige myndigheter skal i så fall sørge for å innhente de beskrivelser og opplysninger som er nødvendige for fastsetting av erstatning, og skal begjære skjønn så snart som mulig.

Kapittel 4. Lokale og regionale myndigheter og statlig tilsyn

§ 13 *Lokale og regionale myndigheters oppgaver*

For at næringsdrivende skal kunne gjennomføre beredskapsoppgaver etter §§ 8 og 9, skal kommuner og fylkeskommuner bistå med planlegging, forberedelse og gjennomføring av beredskapsoppgavene.

Kongen kan gi bestemmelser om plikt for kommuner til i rimelig utstrekning og uten kompensasjon å forberede eller gjennomføre særskilte tiltak ved behov for varer og tjenester, når disse fremgår av kommunens beredskapsplaner, jf LOV 1953-07-17 nr 09: Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret (sivilforsvarsloven) § 15.

§14 *Statlig tilsyn med kommunen og fylkeskommunen*

Kongen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens og fylkeskommunens oppfyllelse av plikter etter § 13 første og andre ledd og i forskrifter gitt med hjemmel i § 13 andre ledd.

Reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kap. 10A gjelder for tilsynsvirksomheten etter første ledd.

Kapittel 5. Felles bestemmelser

§ 15 Delegasjon

Kongen kan delegere til kommuner og fylkeskommuner myndighet til å gi bestemmelser etter §§ 7 og 8 og myndighet til å fatte vedtak om særskilte tiltak etter § 9.

Når særlige grunner foreligger kan Kongen også delegere slik myndighet til næringsorganisasjoner og liknende sammenslutninger.

§ 16 Informasjonsplikt og taushetsplikt

Næringsdrivende har plikt til å avgi informasjon som trengs til beredskapsformål. For å lette gjennomføringen av informasjonsplikten fra næringslivet til det offentlige kan Kongen gi bestemmelser om at informasjon som trengs til beredskapsformål kan hentes fra

- a) ligningsmyndigheter og andre skattemyndigheter, toll- og avgiftsmyndigheter og andre myndigheter med ansvar for regulering og kontroll av import og eksport,
- b) andre myndigheter med ansvar for regulering av ervervsvirksomhet,
- c) Brønnøysundregisterene og andre registereiere,
- d) andre myndigheter med informasjon av betydning for beredskapsplanlegging eller krisehåndtering etter denne loven.

Taushetsplikt er ikke til hinder for avgivelse av opplysninger som kan kreves med hjemmel i loven.

§ 17 Kompensasjon

Næringsdrivendes økonomiske meromkostninger eller tap ved gjennomføring av særskilte tiltak og beredskapsoppgaver skal kompenseres etter retningslinjer som fastsettes av Kongen. Kompensasjonen skal utbetales så snart som mulig av den myndigheten som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltaket.

§ 18 Skjønn

Partene kan avtale at krav etter paragraf 17 skal avgjøres ved skjønn etter skjønnslovens regler.

Kapittel 6. Administrative sanksjoner og straff

§ 19 *Tvangsmulkt*

For å sikre at bestemmelsene i loven eller i forskrifter gitt i medhold av loven eller vedtak i medhold av loven eller forskrift med hjemmel i loven blir gjennomført, kan Kongen treffe vedtak om tvangsmulkt som tilfaller statskassen.

Tvangsmulkten kan fastsettes når overtredelse av loven eller forskrifter gitt i medhold av loven eller vedtak i medhold av loven eller forskrift gitt i medhold av loven er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter fristen for retting av forholdet. Dersom særlige grunner tilsier det, kan tvangsmulkt fastsettes på forhånd, og løper da fra en eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at den forfaller for hver overtredelse. Tvangsmulkt løper likevel ikke dersom manglende etterlevelse skyldes forhold utenfor den ansvarliges kontroll. Tvangsmulkt kan fastsettes som løpende mulkt eller engangsmulkt.

Tvangsmulkt ilegges den ansvarlige for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd på vegne av et selskap eller en annen sammenslutning eller organ, skal tvangsmulkten som hovedregel ilegges denne. Er tvangsmulkt ilagt et selskap som inngår i et konsern, kan påløpt tvangsmulkt også inndrives hos morselskap. Er flere ansvarlige etter vedtak om tvangsmulkt, hefter de solidarisk for betaling av tvangsmulkten.

Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Kongen kan i særlige tilfeller redusere eller frafalle påløpt tvangsmulkt.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tvangsmulkt, herunder om tvangsmulktens størrelse og varighet, fastsettelse av tvangsmulkt og frafall av påløpt tvangsmulkt.

§ 20 *Overtredelsesgebyr*

Kongen kan pålegge den som har overtrådt bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, å betale et pengebeløp til statskassen (overtredelsesgebyr). Tilsvarende gjelder for overtredelse av eller unnlattelse av å etterkomme vedtak om særskilte tiltak med hjemmel i bestemmelser i eller i medhold av denne lov.

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser. Foretak eller annen sammenslutning eller organer kan ikke ilegges overtredelsesgebyr dersom overtredelsen skyldes forhold utenfor dens kontroll.

Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmålingen skal det blant annet legges vekt på hvor alvorlig overtredelsen er og graden av skyld.

Vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om overtredelsesgebyr, herunder om vilkår for å legge overtredelsesgebyr, om størrelsen på overtredelsesgebyret, om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall og om frafall av ilagt overtredelsesgebyr.

§ 21 *Straff*

Med bøter eller med fengsel inntil 1 år eller med begge deler straffes den som forsettlig overtrer bestemmelser i eller gitt i medhold av denne lov. Det samme gjelder overtredelse av eller unnlatelse av å etterkomme vedtak om særskilte tiltak med hjemmel i bestemmelser i eller i medhold av denne lov.

Under særdeles skjerpene omstendigheter kan anvendes fengsel inntil 3 år, enten alene eller sammen med bøter. Har en overtredelse som nevnt i første ledd ført til at det er intrådt eller voldt fare for betydelig skade på liv eller helse, kan fengsel inntil 3 år anvendes. Den som uaktsomt overtrer bestemmelse eller vedtak som nevnt i første ledd eller som medvirker til slik overtredelse straffes med bøter.

Medvirkning straffes på samme måte. Forsøk på overtredelse er bare straffbar når overtredelsen, dersom overtredelsen hadde blitt gjennomført, ville medført omstendigheter som nevnt i annet ledd annet punktum.

Deltakelse i iverksettelsen av særskilte tiltak etter denne lov regnes som offentlig tjeneste i forhold til reglene i den alminnelige borgerlige straffelov av 22. mai 1902 kap. 11, 12, 33 og 34.

§ 22 *Sanksjoner overfor kommuner og fylkeskommuner*

For håndheving av sanksjoner overfor kommuner og fylkeskommuner gjelder bestemmelsene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kap. 10A. Denne lovs §§ 19 og 20 gjelder i tillegg.

Kapittel 7. Ikrafttredelse og oppheving av andre lover

§ 22 *Ikrafttredelsesbestemmelse m.v.*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Fra lovens ikrafttreden oppheves lov 1956-12-14 nr 07: Lov om forsynings- og beredskapstiltak.

KAP 8 MERKNADER TIL FORSLAG TIL NY §§ 10 og 11 I NAV-LOVEN

Merknader til endringer i NAV-loven § 10

Bestemmelsen regulerer Arbeids- og velferdsetatens beredskapsoppgaver. Den gjelder både for kriser i fred og ved krig, og omhandler både forberedende tiltak og etatens oppgaver når en krise har oppstått eller krig truer eller har tatt til.

I bestemmelsens første ledd reguleres beredskapstiltak internt i Arbeids- og velferdsetaten. Tiltakene omfatter utarbeidelse av beredskapsplaner og rutiner, samt avholdelse av øvelser og opplæring av personell. Bestemmelsens formål er å sikre at det planlegges og øves for at etatens primæroppgaver i størst mulig grad kan opprettholdes ved kriser i fred og i krig. Arbeids- og velferdsetatens driftssikkerhet vil i stor grad avhenge av egenskapene til de varer og tjenester etaten kjøper, her kan særlig nevnes etatens ikt-systemer. Avtaler etaten inngår med leverandører skal derfor inneholde krav til leveringsdyktighet og informasjonssikkerhet. Begrepet informasjonssikkerhet omfatter også ivaretagelse av personvern.

Arbeids- og velferdsdirektoratets plikt til å opprettholde systemer for kartlegging av samfunnsviktige bedrifter og deres behov videreføres ikke i bestemmelsen. Kvantitative og kvalitative rapporteringsproblemer og endringer i arbeidsmarked, produksjon og næringsstruktur medfører at forhåndskartleggingen ikke lenger anses formålstjenelig.

I bestemmelsens annet ledd behandles Arbeids- og velferdsetatens oppgaver som del av den nasjonale arbeidskraftberedskap. Etaten skal bistå ved endringer i arbeidskraftbehovet, først og fremst ved å benytte egne ressurser, blant annet registrerte arbeidsledige. Arbeids- og velferdsetaten skal også formidle frivillige som måtte melde seg til etaten. Bistand bygger på rapportering om behov for arbeidskraft fra de enkelte fagdepartement og fra samfunnsviktige bedrifter.

Det er presisert i bestemmelsen at Arbeids- og velferdsdirektoratet kan inngå avtaler med bemanningsforetak eller andre utleierye av arbeidskraft for å øke tilgangen til kompetent/spesialisert arbeidskraft i en krise- eller krigssituasjon. Det vil være opp til Arbeids- og velferdsdirektoratet å vurdere om slike avtaler skal inngås. Bestemmelsen er tatt med i lovteksten da den anses som et særlig aktuelt virkemiddel.

Departementet gis fullmakt i forskrift til å gi nærmere bestemmelser om prioritering av innrapportert arbeidskraftbehov og formidling av arbeidskraft.

Merknader til endringer i NAV-loven § 11

Paragrafens annet ledd er tilført en setning for å tydeliggjøre hvilke organer som har kompetanse til å pålegge ansatte i Arbeids- og velferdsetaten å gjøre tjeneste i helse- og sosialtjenesten. Tillegget er ikke ment å endre den rådende rettstilstand. Kompetansen til å gi pålegg om tjenestegjøring i krig eller når krig truer tilligger Helse- og omsorgsdepartementet, jf. helse- og sosialberedskapsloven § 1-5 første ledd nr. 1. Ved katastrofer i fredstid tilligger kompetansen Kongen i statsråd. Midlertidige pålegg kan gis av Helse- og omsorgsdepartementet, jf. helse- og sosialberedskapsloven § 1-5 første ledd nr. 2.

KAP 9 FORSLAG TIL ENDRINGER I NAV-LOVEN

Utkast til ny § 10 i arbeids- og velferdsforvaltningsloven:

Ny § 10 skal lyde:

§ 10 Beredskap i Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for at det utarbeides beredskapsplaner for å sikre opprettholdelse av virksomheten i etaten ved krise i fred eller krig. Planene skal inneholde krav til driftssikkerhet for rekrutteringsbistand og behandling av krav om ytelser og utbetaling. Direktoratet skal påse at det foreligger rutiner for lagring av materiell og utstyr, og rutiner for øvelser og opplæring av personell. Avtaler med leverandører av varer og tjenester til Arbeids- og velferdsetaten skal inneholde krav til leveringsdyktighet og informasjonssikkerhet ved slike situasjoner.

Arbeids- og velferdsetaten skal bistå med å håndtere endringer i arbeidskraftbehovet for prioriterte virksomheter ved kriser i fred eller krig. Dette omfatter blant annet formidling av registrerte arbeidsledige og frivillige som melder seg til etaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet kan gjennomføre beredskapsplanlegging i samarbeid med bemanningsforetak og andre utleieryttere av arbeidskraft. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om prioritet og formidling av arbeidskraft.

Utkast til endringer i arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 11:

Ny § 11 annet ledd annen setning skal lyde:

Kompetansen til å fatte pålegg om å gjøre tjeneste i helse- og sosialtjenesten følger reglene i samme lov.