



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

St.meld. nr. 22

(2007–2008)

Samfunnssikkerhet

Samvirke og samordning



*Hvert vingslag skaper løft for fuglen bak.
Ved å fly i en V-formasjon kan flokken fly
71% lenger enn om hver fugl flyr alene.*

Innhold

1	Sammendrag	5	5.5	Olje og gass.....	47
			5.6	Transport.....	48
2	Innledning	8	5.7	Bank og finans	51
2.1	Formål og avgrensing	8	5.8	Matforsyning.....	51
2.2	Prioriteringer	9	5.9	Kulturminner og symboler	52
			5.10	Tverrsektorielle virkemidler for å sikre kritisk infrastruktur	52
3	Samvirke og samordning	10			
3.1	Sektoransvaret	10			
3.2	Samvirke og dugnadsånd	10	6	Redning og beredskap	55
3.3	Justisdepartementets samordningsrolle	11	6.1	Redningstjenesten	55
3.4	Beredskap og krisehåndtering på sentralt nivå	18	6.2	Nødetatene	59
3.5	Beredskap på lokalt og regionalt nivå	21	6.3	Siviltforsvaret	64
3.6	NVE som forvaltningsorgan for skredforebygging	24	6.4	Støttesystemer for rednings- og beredskapssituasjoner	67
4	Risiko-, trussel- og sårbarhets- bildet	27	7	Totalforsvaret og sivilt-militært samarbeid	71
4.1	Innledning	27	7.1	Forsvarets bistand til politiet	72
4.2	Naturhendelser	27	7.2	Sivilt-militært samarbeid i operasjoner utenfor Norge	73
4.3	Bortfall av samfunnskritisk infrastruktur	31	8	Internasjonalt samarbeid innen sivil beredskap og krise- håndtering	75
4.4	Pandemi	32	8.1	Sivilt beredskapsarbeid i NATO ...	75
4.5	Terror og annen sikkerhets- truende aktivitet	33	8.2	Internasjonal krisehåndtering	75
4.6	Ulykker med farlige stoffer	37	9	Kunnskapsbasert samfunns- sikkerhetsarbeid	77
4.7	Utfordringer i nordområdene	38	9.1	Forskning og utvikling som grunnlag for beredskapsarbeidet ..	77
5	Sikkerhet i kritisk infrastruktur	40	9.2	Standardiseringsarbeid	79
5.1	Elektronisk kommunikasjon	40	10	Økonomiske og administrative konsekvenser	80
5.2	Satelittbasert kommunikasjon og navigasjon	43			
5.3	Kraft	44			
5.4	Vann og avløp	47			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

St.meld. nr. 22

(2007–2008)

Samfunnssikkerhet

Samvirke og samordning

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 9. mai 2008,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Sammendrag

Soria Moria-erklæringen understreker at regjeringens viktigste oppgave er å forebygge. Dersom hendelser og kriser likevel oppstår, er målsetningen at de skal håndteres raskt og effektivt ved bruk av samfunnets nasjonale ressurser, klare strukturer og ansvarsforhold, klare kommandolinjer mellom sivile og militære aktører, og tilstrekkelig kompetanse på alle nivå. Regjeringen vil legge vekt på samvirke og samordning for å sikre en helhetlig og samordnet beredskap og krisehåndtering på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

Kapittel 3 gir en fremstilling av tiltak for å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Regjeringen vil revidere retningslinjene for Justisdepartementets samordningsrolle for å tydeliggjøre og avgrense samordningsrollen. Justisdepartementet har etablert Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet som er et forum for informasjons- og erfaringsutveksling mellom departementene i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, redningstjeneste og sivilt-militært samarbeid. Regjeringen vil styrke Justisdepartementets samordningsrolle ved i større grad å tilrettelegge for at risiko-, trussel- og sårbarhetsvurderinger utgjør et

felles planleggingsgrunnlag og i større grad ta initiativ til å avklare ansvarsforhold og identifisere eventuelle gråsoner.

Regjeringen vil legge frem et lovforslag om kommunal beredskapsplikt. Den vil omhandle plikt til sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse for lokalsamfunnet og plikt til å utarbeide en generell beredskapsplan som angir tiltak for håndtering av ulike typer kriser. Som et ledd i dette skal det angis minimumskrav til kommunens krisehåndteringsevne, blant annet krav om plan for kriseledelse, varsling, evakuering og informasjon til publikum og presse. Det er en målsetning at kommunen selv tar ansvar for et systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med beredskap.

Regjeringen foreslår at statlige forvaltningsoppgaver innen skredforebygging skal ivaretas av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).

Kapittel 4 beskriver utviklingen i risiko-, trussel- og sårbarhetsbildet. Det er lagt vekt på å beskrive de større og sammensatte hendelsene med stor samfunnsmessig konsekvens, der samarbeid og samvirke er viktige forutsetninger for å sikre helhetlig og samordnet krisehåndtering, uav-

hengig av om hendelsen håndteres på sentralt, regionalt eller lokalt nivå. Det redegjøres for et risiko-, trussel- og sårbarhetsbilde som omfatter naturhendelser og klimaendringer, pandemi, bortfall av kritisk infrastruktur, ulykker med farlige stoffer, terror og annen sikkerhetstruende aktivitet, samt utfordringer i nordområdene. Disse områdene er valgt ut på bakgrunn av Justisdepartementets oversikt over risiko- og sårbarhetsutviklingen i samfunnet. Oversikten er blant annet basert på tilsyn med departementene, fylkesmenn og virksomheter, gjennomføring av øvelser på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, årlige og periodiske trusselvurderinger og status om sikkerhetstilstanden.

Kapittel 5 gir en fremstilling av de sektorvise anbefalingene i NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst og beskriver tiltak som er eller vil bli iverksatt for å sikre kritisk infrastruktur. Blant annet ønsker regjeringen å styrke arbeidet med informasjonssikkerhet. Regjeringen har utgitt «Nasjonale retningslinjer for å styrke informasjonssikkerheten 2007–2010». Det vil bli arrangert en nasjonal IKT-øvelse i desember 2008.

Infrastrukturutvalget (NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst) trekker frem fordeler med offentlig eierskap av samfunnets kritiske infrastruktur. Regjeringen vil utrede om offentlig eierskap i vann- og avløpssektoren bør lovfestes og se nærmere på mulighetene for at kystradioen helt eller delvis kan tilbakeføres til staten. Regjeringen vil videreføre ordningen med offentlig eierskap til vannfall og kraftverk. Lovverket skal endres slik at det i framtiden bare vil bli gitt konsesjon for erverv av vannfall over konsesjonsgrensen til offentlige aktører.

Regjeringen har lagt frem Ot.prp. nr. 21 (2007–2008), jf. Innst. O. nr. 33 (2007–2008) om lov om endringer i sikkerhetsloven. Dette for å styrke grunnlaget for og arbeidet med forebyggende sikkerhetstiltak for å beskytte kritiske objekter.

Kapittel 6 beskriver samfunnets ressurser til redning og beredskap. Grunnberedskapen i samfunnet sikres ved at det legges til rette for at enkeltpersoner, frivillige organisasjoner, virksomheter, sektorer, nødetater, fylkesmenn og kommuner kan forebygge og håndtere dagligdagse og ekstraordinære hendelser. Regjeringen vil sikre at nødetatene, Sivilforsvaret og de frivillige organisasjonene er best mulig rustet til å håndtere konsekvensene av større hendelser som terroranslag, bruk av masseødeleggelsesmidler og klimaendringer.

Regjeringen vil styrke krisehåndteringsevnen gjennom et nytt digitalt nødnett, nye redningshelikoptre, tilstedevakt med lege på redningshelikopterbasene, godt øvede redningsressurser og et

moderne sivilforsvar med forutsigbar og tidsriktig kapasitet, lokal tilstedeværelse og god mobilitet.

Erfaringer har vist at det bør finnes særlige forsterkningsressurser som kan bistå ved redningsaksjoner og annen katastrofeinnsats. Regjeringen vil styrke, modernisere og omstille Sivilforsvaret som statens forsterkningsressurs og utarbeide ny lov om Sivilforsvaret og sivile beskyttelsestiltak, herunder varsling og evakuering.

Regjeringen vil beholde politireserven som en forsterkningsressurs til det vanlige politiet ved sjeldne eller omfattende hendelser der politimyndighet er nødvendig for håndteringen. Politireserven skal derfor opprettholdes på dagens nivå.

Regjeringen vil legge til rette for at frivillige organisasjoner skal være sentrale bidragsytere og supplement til offentlige tjenester og at de beste elementene fra dugnadsånden videreføres i samfunnssikkerhetsarbeidet. Regjeringen styrker det frivillige arbeidet i redningstjenesten gjennom å øke tilskuddet til de frivillige, øke refusjonssatsene og tegne en yrkesskadeforsikring.

Regjeringen tar sikte på å innføre felles nødnummer og etablere felles nødmeldesentraler for brann, helse og politi.

Kapittel 7 beskriver totalforsvaret og sivilt-militært samarbeid. Soria Moria-erklæringen sier at regjeringen vil sikre en god balanse mellom militær og sivil beredskap. Norge har lang tradisjon for sivilt-militært samarbeid nasjonalt, gjennom blant annet totalforsvarskonseptet. Regjeringen vil styrke det sivilt-militære samarbeidet i utenlandske operasjoner.

Kapittel 8 presenterer internasjonalt samarbeid om sivil beredskap og krisehåndtering. Et økt og forbedret internasjonalt samarbeid om samfunnssikkerhet og krisehåndtering innen rammen av EU, NATO og FN vil være et prioritert område for regjeringen. Norges internasjonale samarbeid på området er styrket gjennom deltakelse i flere nye programmer og aktiviteter, som et nytt finansielt instrument for sivil beredskap i EU og program for beskyttelse av europeisk kritisk infrastruktur.

Samvirke med gjensidig kapasitetsutnyttelse av rednings- og beredskapsressurser over landegrensler skal prioriteres. Regjeringen vil gjennomgå nasjonalt rammeverk for å kartlegge om det foreligger rettslige hindringer for mottak og utsending av bistand ved katastrofer. I den grad det avdekkes slike rettslige hindringer, vil regelverket endres for å avhjelpe dette.

Kapittel 9 gir en fremstilling av forsknings- og utviklingsarbeid som grunnlag for samfunnssikkerhetsarbeidet. Regjeringen vil at kriseplanlegging skal være basert på et best mulig kunnskapsgrunn-

lag og at samfunnet skal kunne tilføres generell og spesiell kompetanse på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Dette skal skje blant annet gjennom forskningsprogrammene SAMRISK og Beskyttelse av samfunnet (BAS).

Kapittel 10 gir en oversikt over økonomiske og administrative konsekvenser.

2 Innledning

2.1 Formål og avgrensning

De tiltak som blir presentert i denne meldingen er et ledd i regjeringens oppfølging av målsetningen i Soria Moria-erklæringen om en helhetlig sikkerhetspolitikk og en *styrket* samfunnssikkerhet. Samfunnssikkerhetsbegrepet brukes bredt og dekker sikkerhet mot hele spekteret av utfordringer, fra begrensede hendelser, via større krisesituasjoner som representerer omfattende fare for liv, helse, miljø og materielle verdier, til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens. Begrepet samfunnssikkerhet ble presentert i St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn, jf. Innst. S. nr. 9 (2002–2003). Denne meldingen var en oppfølging av Sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24 Et sårbart samfunn), som ga en bred tilnærming til samfunnets sårbarhet. Senere har begrepet samfunnssikkerhet blitt brukt i flere sammenhenger og er i dag et innarbeidet begrep, også internasjonalt.

Regjeringen følger i denne meldingen opp Stortingets Innst. S. nr. 9 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002), og forsvarskomiteens og justiskomiteens merknad om å opprettholde en ordening med parallell behandling av langtidsplaner for militært forsvar og sivilt beredskap. Gjennom en slik parallell behandling kan det sikres en god balanse mellom militær og sivil beredskap.

I St.meld. nr. 39 (2003–2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid, jf. Innst. S. nr. 49 (2004–2005), ble Innst. S. nr. 9 (2002–2003) fulgt opp og det ble lagt særlig vekt på omtale av totalforsvaret og det sivil-militære samarbeid.

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 39 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 49 (2004–2005), fattet Stortinget 30. november 2004 anmodningsvedtak om at spørsmålet om en sentral krisehåndteringsenhet skulle utredes. I Innst. S. nr. 265 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 37 (2004–2005) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, sluttet Stortinget seg til tiltak for å styrke apparatet for krisehåndtering i utlandet og den generelle krisehåndtering i departementene, herunder etablering av en krisestøtteenhet.

I denne meldingen følger regjeringen opp Innst. S. nr. 49 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 39

(2003–2004), og behandler forslag fra Infrastrukturutvalget (NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst). Meldingen omhandler samfunnssikkerhet med spesiell vekt på de større og sammensatte hendelsene med store samfunnsmessige konsekvenser, sikkerhet i kritisk infrastruktur og hvilke virkemidler og ressurser som kan settes inn for å forebygge og håndtere hendelser.

Justisdepartementets særskilte samordningsrolle for samfunnets sivile sikkerhet er etter St.meld. nr. 17 (2001–2002), jf. Innst. S. nr. 9 (2003–2003), tydeliggjort og styrket. Justisdepartementets samordningsrolle innebærer blant annet å utarbeide overordnede retningslinjer for arbeidet med samfunnssikkerhet. Justisdepartementet har i arbeidet med denne stortingsmeldingen koordinert innspill fra de ulike departementer, og det enkelte departement har rapportert på oppfølging av Infrastrukturutvalgets anbefalinger (NOU 2006:6, jf. kapittel 1.1.2 og 5).

Regjeringen vil også fremme en egen melding om brannsikkerhet. Omtalen av brann i denne meldingen er derfor i hovedsak avgrenset til den operative delen av brannvesenet.

2.1.1 Oppfølging av Infrastrukturutvalget

Regjeringen Bondevik II nedsatte Infrastrukturutvalget for å se nærmere på «Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner.» Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. oktober 2004 og leverte NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst til Justisdepartementet 5. april 2006. Utvalget ble nedsatt for å vurdere hvordan hensynet til rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser på best mulig vis kan ivaretas overfor virksomheter som ikke er offentlige.

Utvalget mener at sårbarhetsutfordringen innen kritisk infrastruktur har blitt forsterket, blant annet gjennom nye former for terrortrusler og effekter av klimaendringer. Disse truslene berører samfunnet som helhet og utgjør særskilte utfordringer for sikkerheten i virksomheter som har ansvar for kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner. Disse virksomhetene må ha evne til å håndtere både nye og gamle sikkerhetsutfordringer, enten disse skyldes utilsiktede eller tilsiktede hendelser.

For å operasjonalisere begrepet kritisk infrastruktur bruker Infrastrukturutvalget et sett med skjønnsmessige retningslinjer. Retningslinjene tar utgangspunkt i samfunnets grunnleggende behov. Dette kan være trygghet for den enkelte og basale fysiske behov som blant annet vann, mat og varme. Ut fra samfunnets grunnleggende behov utledes det hvilke samfunnsfunksjoner som må til for å dekke disse grunnleggende behovene. Disse omtales som kritiske samfunnsfunksjoner.

Justisdepartementet sendte utvalgets rapport på bred høring i slutten av juni 2006 og mottok nesten 70 høringsuttalelser, hvorav om lag en tredjedel var fra private og delvis privatiserte aktører og organisasjoner.

Berørte departementer har vurdert Infrastrukturutvalgets anbefalinger til tiltak i de ulike sektorer. Regjeringen vil i denne meldingen legge frem de tiltak som er iverksatt for å sikre vår kritiske infrastruktur og våre kritiske samfunnsfunksjoner. Flere av utvalgets anbefalinger er fulgt opp i regjeringens arbeid på området, jf. kapittel 5.

2.2 Prioriteringer

En viktig del av Justisdepartementets samordningsrolle er å legge til rette for felles planleggingsgrunnlag for arbeidet med sikkerhet og beredskap i ulike sektorer. I de to foregående langtidsperiodene har Stortinget sluttet seg til regjeringens prioriteringer for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, jf. Innst. S. nr. 9 (2002–2003) og Innst. S. nr. 49 (2004–2005).

Samfunnssikkerhet handler om å ivareta befolkningens trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner. Dette inkluderer håndteringen og oppfølgingen av utilsiktede og tilsiktede hendelser mot samfunnsstrukturer og den enkelte bor-

ger. Utilsiktede hendelser kan være ras, flom og andre naturkatastrofer, men også større ulykker, branner eller andre kriser. Tilsiktede hendelser kan være planlagte aksjoner mot norske samfunnsstrukturer eller borgere, eksempelvis terroraksjoner, sabotasje, spionasje og internasjonal kriminalitet i stort omfang.

Regjeringen ønsker i perioden 2009–2012 å legge særlig vekt på:

- samarbeid og samvirke for å sikre helhetlig og samordnet krisehåndtering på sentralt, regionalt og lokalt nivå (kapittel 3)
- gode risiko- og trusselvurderinger som grunnlag for beredskapsplanlegging og tiltak for beskyttelse av nasjonal samfunnskritisk infrastruktur (kapittel 3.3.5)
- forebyggende sikkerhet, inkludert informasjonssikkerhet, objektsikkerhet og HMS (kapitlene 4.3, 4.5, 4.6, 5.1 og 5.10)
- sikre at nødetatene, Siviltforsvaret og de frivillige organisasjoner er best mulig rustet til å håndtere konsekvensene av større hendelser som terroranslag, bruk av masseødeleggelsesmidler og klimaendringer (kapittel 6)
- god balanse i forholdet mellom militær og sivil beredskap (kapittel 7)
- internasjonalt samarbeid om samfunnssikkerhet og krisehåndtering innenfor rammen av NATO, EU og FN (kapittel 8)
- kriseplanlegging basert på et best mulig kunnskapsgrunnlag, blant annet om konsekvenser av klimaendringer og terrorisme, samt eventuelle organisatoriske og teknologiske endringer (kapittel 9)

Disse vektleggingene vil ligge til grunn for alle departementers sektorvise arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

3 Samvirke og samordning

Regjeringen vil legge vekt på samarbeid og samvirke for å sikre helhetlig og samordnet krisehåndtering på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

3.1 Sektoransvaret

De overordnede prinsippene om ansvar, nærhet og likhet ligger til grunn for alt nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid.

Regjeringen understreker at ansvarsprinsippet skal videreføres som det bærende prinsipp for den praktiske ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene i samfunnets samlede beredskap. Den myndighet, virksomhet eller etat som til daglig har ansvaret for et område, har også ansvaret for området ved en større ulykke eller katastrofe. Dette ansvaret omfatter også å planlegge hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse.

Ansvarsprinsippet innebærer at det departement som har ansvaret for en sektor til daglig også har ansvaret for beredskapsplanlegging og iverksettelse av beredskapstiltak i egen virksomhet i en krisesituasjon.

Samferdselsministeren er for eksempel ansvarlig for at egne underlagte etater innenfor samferdselssektoren ivaretar krav og forventninger til

samfunnssikkerhet og beredskap, både gjennom sektorlovgivning og etatsstyring.

Ofte er det slik at kriser eller alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner ikke kan håndteres av den enkelte virksomhet eller sektordepartement alene, og ulike sektorer og interesser må ses i sammenheng. En god oppfølging og forståelse av sektoransvaret er en forutsetning for en helhetlig og samordnet krisehåndtering.

3.2 Samvirke og dugnadsånd

Ingen sektor kan alene forebygge, redusere, hindre eller håndtere fremtidens samfunnssikkerhetsutfordringer. Regjeringen vil derfor tydeliggjøre betydningen av *samvirke og samarbeid* i møte med fremtidens risiko-, trussel- og sårbarhetsbilde. Konsekvenser av klimaendringer, naturutløste katastrofer og internasjonal terrorisme kan vanskelig håndteres av enkeltnasjoner. Det fordrer systematisk og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap nasjonalt og internasjonalt – offentlig som privat.

Soria Moria-erklæringen understreker at regjeringens viktigste oppgave er å forebygge. Dersom hendelser og kriser likevel oppstår, er målsettingen at de skal håndteres raskt og effektivt ved bruk av samfunnets nasjonale ressurser, klare strukturer og ansvarsforhold, klare kommandolinjer mellom sivile og militære aktører, og tilstrekkelig kompetanse på alle nivå.

I tråd med Soria Moria-erklæringen vil regjeringen legge til rette for at frivillige organisasjoner skal være sentrale bidragsytere og supplement til offentlige tjenester. De beste elementene i dugnadsånden skal videreføres i samfunnssikkerhetsarbeidet.

Hendelser og øvelser har vist at grunnberedskapen i Norge er god. Samtidig viser nasjonale og internasjonale erfaringer at vi vil kunne stå overfor en rekke utfordringer for å håndtere de virkelig store hendelsene. Dagens infrastruktur er kanskje isolert sett mer robust enn noen gang. Samtidig er det så stor gjensidig avhengighet mellom ulike systemer og sektorer, at bortfall på et område vil ha konsekvenser for en rekke samfunnsområder.

Boks 3.1 Prinsipper for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid

Ansvarsprinsippet innebærer at den etat som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.

Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser.

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå.

Bortfall av kraftforsyning vil for eksempel få konsekvenser både for privatpersoner, industri og kritiske samfunnsfunksjoner. Dette betyr at hendelser som utfordrer samfunnets sårbarhet innen kritisk infrastruktur krever godt samarbeid mellom berørte aktører. Samarbeid gir grunnlag for en helhetlig oversikt over risiko og sårbarhet og for å kunne håndtere hendelsene på en best mulig måte.

Den absolutte sikkerhet mot farer og skader er ikke mulig å oppnå i samfunnet. All aktivitet innebærer en risiko i en eller annen forstand. Hva som er akseptabel risiko vil avhenge av type virksomhet og aktivitet, hvem som utfører aktiviteten og i hvilken sammenheng den foregår.

I virksomheter som håndterer farlige kjemikalier spesifiseres ofte akseptabelt risikonivå ved såkalte akseptkriterier, som er knyttet til skade på liv, helse, miljø og materielle verdier. I slike virksomheter gjennomføres risikoanalyse og risikovurdering som grunnlag for tiltak som reduserer uakseptabel risiko til et akseptabelt nivå. Det finnes en rekke ulike verktøy og modeller for å gjennomføre risikoanalyser og -vurderinger av ulike typer virksomheter og aktiviteter.

Det er samtidig viktig å understreke at risiko ikke er en objektiv størrelse, men noe som blant annet er avhengig av ulike forventninger og forutsetninger. Ofte er det slik at samfunnet er fortrolig med noen typer av risiko, mens andre oppleves som uakseptable.

I forbindelse med oppfølging av flodbølgekatastrofen i Sør-Asia ble evnen til å hjelpe norske borgere i en krisesituasjon i utlandet hvor mange nordmenn er rammet styrket, jf. St.meld. nr. 37 (2004–2005) og Innst. S. nr. 265 (2004–2005). Samtidig er det på grunnlag av rettslige, geografiske eller praktiske forhold ikke mulig for norske myndigheter å garantere alle typer bistand ved en hendelse i utlandet.

På tilsvarende måte må samfunnet akseptere en restrisiko fordi den absolutte sikkerhet mot farer og skader ikke kan oppnås. Dette innebærer at enkeltindivider og virksomheter må være forberedt på uønskede hendelser.

Forberedelser for en situasjon med bortfall av kritisk infrastruktur, som strøm, er et eksempel. De som er kritisk avhengig av uavbrutt levering av strøm må sørge for alternativ strømkilde. I dag har nesten en fjerdedel av norske husstander bare elektrisk oppvarming. I enkelte deler av landet er andelen enda større og i leiligheter er nesten halvparten uten annen oppvarming enn den elektriske. Ved lengre strømavbrudd på vinteren vil dette gi ekstra utfordringer for den enkelte og ha conse-

kvenser for beredskapsplanleggingen i kommunen.

3.3 Justisdepartementets samordningsrolle

Det er det ordinære konstitusjonelle ansvaret som ligger grunn for samfunnssikkerhetsarbeidet, både når det gjelder forberedelser og håndtering. Dette betyr at det departement som har ansvaret for en sektor til daglig også har ansvaret for beredskapsplanlegging og iverksettelse av beredskapsiltak i egen virksomhet i en krisesituasjon. Utover sitt sektoransvar er Justisdepartementet tillagt en samordningsrolle for å sikre en helhetlig og koordinert beredskap. Samordningsrollen er forankret i kongelig resolusjon 16. september 1994 om retningslinjer for Justisdepartementets funksjon som samordningsdepartement innen sivil beredskap. I tillegg fører Justisdepartementet tilsyn med departementene, jf. kongelig resolusjon 3. november 2000 om instruks om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene.

Justisdepartementet er innenfor samfunnssikkerhetsområdet etatsleder for Politidirektoratet (POD), Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Hovedredningssentralen. Dette gir en felles myndighetslinje fra departementet til politiet, Siviltforsvaret og fylkesmennene.

Det er i de senere år gjennomført flere organisatoriske endringer for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet, blant annet ved etableringen av DSB og ved å gi Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) en faglig rapporteringslinje til Justisdepartementet, jf. kapittel 3.3.1 og 3.3.2. For nærmere omtale av rednings- og beredskapsressurser jf. kapittel 6.

For å øke de ressurser som departementene kan trekke på i krisesituasjoner ble det etablert en egen krisestøtteenhet i 2006. I det daglige bidrar enheten i departementsfellesskapets beredskapsarbeid. I tillegg til organisatoriske grep har Justisdepartementet de senere år lagt vekt på virkemidlene planverk, øvelser og tilsyn med departementene i utøvelsen av samordningsrollen. I denne sammenheng er arenaer for dialog og informasjonsutveksling av sentral betydning.

Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet

Erfaringer etter tilsyn med departementene viste blant annet at det var behov for en arena på depar-

tementsnivå for å drøfte tverrsektorielle samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål. På en rekke områder er det nødvendig å se de enkelte fagdepartementers virksomhet i sammenheng og i et bredere perspektiv.

På bakgrunn av dette etablerte Justisdepartementet Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet i 2007. Dette rådet erstatter det tidligere Rådet for sivilt beredskap og Redningsrådet. Samordningsrådet er et forum for informasjons- og erfaringsutveksling mellom departementene i arbeidet

med samfunnssikkerhet og beredskap, redningstjeneste og sivilt-militært samarbeid og består av representanter for alle departementene og Statsministerens kontor. Justisdepartementet har en tilretteleggende funksjon for rådet og alle departementene har ansvar for å ta initiativ til å bringe aktuelle og relevante problemstillinger til drøfting.

Samordningsrådet utgjør en felles arena i departementsfellesskapet for å drøfte overordnede retningslinjer og rammer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Det gis anledning til å drøfte even-

Tabell 3.1 Justisdepartementets virkemidler i utøvelsen av samordningsrollen – eksempler

Virkemiddel	Eksempler på tiltak
Koordinere proposisjoner og meldinger til Stortinget	<ul style="list-style-type: none"> – St.meld. nr. 37 (2004–2005) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, jf. Innst. S. nr. 265 (2004–2005) – St.meld. nr. 39 (2003–2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid, jf. Innst. S. nr. 49 (2004–2005) – St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet, jf. Innst. S. nr. 9 (2002–2003)
Utarbeide overordnede retningslinjer	<ul style="list-style-type: none"> – Anbefale og koordinere prioriteringer for regjeringens arbeid med samfunnssikkerhet (jf. kapittel 2.2)
Ta initiativ og være pådriver	<ul style="list-style-type: none"> – Nedsettelse av tverrsektorielle utvalg som «Sårbarhetsvalget» og «Infrastrukturutvalget» – Tverrsektoriell forskning, BAS-prosjektene, SAMRISK – Igangsatt arbeid med sikte på ett felles nødnummer og felles nødmedesentraler – Nytt nødnett – Internasjonal aktivitet på samfunnssikkerhetsområdet – EUs program for beskyttelse av kritisk infrastruktur – Årlig nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (DSB) – Følge opp tiltak etter kabelbrannen på Oslo Sentralstasjon på bakgrunn av rapport fra DSB
Øvelser	<ul style="list-style-type: none"> – Ansvarlig for planlegging og gjennomføring av Øvelse Barents Rescue (2005), Øvelse Oslo (2006), årlig sivil nasjonal øvelse (SNØ) – Utarbeide Nasjonal øvingskatalog for perioden 2007–2009 og rammeplan for sivile nasjonale øvelser for perioden 2008–2011 (DSB) – Utarbeide veiledningsmal for sivil øvingsplanlegging og øvingsdirektiv (DSB)
Samordne nasjonalt planverk	<ul style="list-style-type: none"> – Revidere Sivilt beredskapssystem – Utarbeide veileder for beredskapssystemet
Gjennomføre tilsyn med departementene	<ul style="list-style-type: none"> – Avholde årlig erfaringsseminar for departementer og oppfølgingsmøter med det enkelte departement – Motta statusrapporter fra departementene hvert annet år – Utarbeide samlerapport og veileder (DSB)
Skape arenaer for dialog og muligheter for erfaringsoverføring mellom ulike fagområder, initiativ til avklaring av ansvarsforhold	<ul style="list-style-type: none"> – Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet – Sentralt totalforsvarsforum – Sivilt-militært samarbeid – Samvirkeområdene «Natur» og «Farlige stoffer» – European program for critical infrastructure protection (EPCIP-nettverket)

tuelle behov for avklaring av ansvarsforhold, og sikrer samarbeid mellom departementer som har ansvar og oppgaver i redningstjenestens samvirke-konsept. Et felles grunnlag for oppfølging av arbeid med planverk, øvelser og tilsyn gir grunnlag for en best mulig nasjonal samordning av det forebyggende arbeidet og beredskapsforberedelser.

Sentralt totalforsvarsforum

På direktoratsnivå er Sentralt totalforsvarsforum et samarbeidsorgan bestående av de mest sentrale etater og direktorater innenfor samarbeidet i Totalforsvaret. Forumet er en møteplass for gjensidig orientering, samordning og overordnet koordinering av aktuelle totalforsvarsrelaterede problemstillinger og spørsmål knyttet til sivilt-militært samarbeid og samfunnssikkerhet. Ledelsen av forumet alterneres annet hvert år mellom direktør DSB og Sjef Fellesoperativt hovedkvarter i Forsvaret. I Sentralt totalforsvarsforum deltar blant annet POD, PST, NSM og andre sivile aktører som er sentrale i samfunnssikkerhetsarbeidet, som blant annet Norges vassdrags- og energidirektorat, Petroleumstilsynet, Helsedirektoratet og Statens strålevern. Det deltar også en rekke representanter for ulike enheter i Forsvaret.

3.3.1 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ble opprettet 1. september 2003. Det nye direktoratet utgikk fra det tidligere Direktoratet for sivilt beredskap og Direktoratet for brann- og elsikkerhet. Direktoratet forvalter saker som faller inn under lovgivningen knyttet til brann- og elsikkerhet, farlige stoffer, produktsikkerhet og Sivilforsvaret. Direktoratet har en sentral rolle innen så vel forebygging som gjennomføring av tiltak på samfunnssikkerhetsområdet.

DSB har et tverrsektorielt perspektiv med vekt på store ulykker og ekstraordinære situasjoner og har på vegne av Justisdepartementet oversikt over risiko- og sårbarhetsutviklingen i samfunnet. Denne oversikten er blant annet basert på tilsyn med departementene, fylkesmenn og virksomheter og gjennomføring av øvelser på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Et viktig formål for DSB er å understøtte Justisdepartementets samordningsrolle for samfunnssikkerhet og beredskap. Kongelig resolusjon 24. juni 2005 gir DSB ansvar for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomheter med potensial for store ulykker. Koordineringsansvaret

gjelder på tvers av alle samfunnssektorer, og omfatter både de som faller inn under DSBs ordinære forvaltningsområde og de som er omfattet av annen lovgivning. Koordineringsrollen overstyrer ikke det faglige tilsynet eller ansvaret som hører inn under de respektive fagdepartementer og deres underliggende etater. Gjennom koordineringsansvaret skal DSB blant annet sørge for at forebyggende sikkerhetsmessige tiltak blir ivare tatt på en forsvarlig måte slik at omgivelsene er tilfredsstillende sikret, at det på tvers av offentlige og private sektorer identifiseres mangler i det forebyggende sikkerhets- og beredskapsarbeidet og at nødvendige korrigerende tiltak vurderes.

DSB bidrar til erfaringsutveksling og mulige samfunnsmessige gevinster ved at ulike tilsyn, gjennom dialog og avklaringer, i størst mulig grad er samordnet med tanke på regelverk, opplæring og metodebruk. DSB er også gitt i oppdrag å vedlikeholde det nasjonale beredskapssystemet, jf. kapittel 3.3.3.

DSB sørger for koordinering mellom nasjonal planlegging og planlegging i de enkelte etater, og tilbyr støtte til disse etatenes planleggingsarbeid. DSB bistår Justisdepartementet i å legge til rette for best mulig samordning mellom lokale, regionale og sentrale beredskapsordninger, både offentlige og private.

Som et ledd i å understøtte Justisdepartementets oversikt regionalt og lokalt følger DSB opp arbeidet hos Fylkesmannen gjennom revisjonsaktiviteter. Revisjon er et av flere virkemidler som benyttes i styringsdialogen med Fylkesmannen, i tillegg til øvelser, fagsamlinger og etatsstyringsmøter.

3.3.2 Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Nasjonale sikkerhetsmyndighet (NSM) ble etablert i 2003 og er et direktorat administrativt underlagt Forsvarsdepartementet, med en faglig rapporteringslinje til Justisdepartementet på sivil side. NSM er fagmyndigheten som skal koordinere forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstilstanden i de virksomheter som omfattes av sikkerhetsloven. Forebyggende sikkerhetstjeneste omfatter i Norge alle tiltak for å sikre skjermingsverdige informasjon og skjermingsverdige objekter mot sikkerhetstruende virksomhet som spionasje, sabotasje og terrorhandlinger. Det er informasjon og objekter med betydning for rikets selvstendighet og sikkerhet som i denne sammenheng regnes som skjermingsverdige. Sikkerhetsloven gjelder for stats- og kommuneforvaltningen, samt enkelte private virksomheter.

NSM skal på vegne av Justisdepartementet ivareta de utøvende funksjoner for den forebyggende sivile sikkerhetstjeneste og rapportere om sikkerhetstilstanden på sivil sektor. NSM gir anbefalinger om forebyggende sikkerhetstiltak og fører tilsyn med at virksomhetene oppfyller plikter i eller i medhold av sikkerhetsloven. Overordnet mål for tilsynsaktivitetene er å fremskaffe grunnlag for representative konklusjoner om sikkerhetstilstanden i virksomheter, samfunnssektorer og i samfunnet som helhet. Erfaringene fra tilsynene er viktig for sentrale myndigheter i forhold til å vurdere innretningen på den forebyggende sikkerhetstjenesten.

I NSM er det etablert en koordinerende enhet for håndtering av IT-angrep på samfunnskritiske funksjoner i Norge (NorCERT), jf. kapittel 5.1.

Infrastrukturutvalget stiller blant annet spørsmål om hvorvidt det i praksis er mulig å skille klart mellom etatsstyringsansvar og faglig ansvar, jf. NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst. Utvalget peker videre på at ansvar og oppgaver som er tilagt NSM, Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) kan oppfattes som delvis overlappende. Ved etableringen av NSM ble det besluttet at den nye etaten skulle evalueres etter en viss tid. Det er etablert en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet for å foreta en nærmere gjennomgang av etatsstyringen av NSM og direktoratets oppgaveportefølje. Gruppens mandat er blant annet å vurdere NSMs oppgaveportefølje og grenselinjene opp mot andre aktører som PST, E-tjenesten, Forsvarssjefens sikkerhetsavdeling (FSA) og DSB. Arbeidsgruppen skal herunder se om det finnes oppgaver som kan være overlappende eller oppgaver som burde ivaretas på en annen måte. Gruppen har frist for å avgi rapport innen utgangen av 2008.

3.3.3 Planverk, øvelser og tilsyn

3.3.3.1 Planverk

Det er en grunnleggende forutsetning at ansvarlige myndigheter utformer, vedlikeholder, øver og evaluerer beredskapsplaner for å sikre samordnet krisehåndtering lokalt, regionalt og sentralt. På sentralt nivå er det utarbeidet en ny veileder for departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Betydningen av planverk på regionalt og lokalt nivå er understreket i ny instruks for Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard, jf. kongelig resolusjon 18. april 2008. For nærmere omtale av forebyggende beredskapsforberedelser på regionalt og lokalt nivå, se kapittel 3.5.

Det nasjonale beredskapssystemet består av Sivilt beredskapssystem (SBS) og Beredskapssystem for Forsvaret (BFF) og er et planverk som omhandler hele krisespekteret fra krig til fred. Planverket gjør det mulig å raskt etablere et hensiktsmessig beredskapsnivå tilpasset den aktuelle situasjonen, ved sikkerhetspolitiske kriser og andre større hendelser, som for eksempel naturkatastrofer og terrorhandlinger. Strukturen i det nasjonale beredskapssystemet er tilpasset NATOs krisehåndteringssystem (NATO Crisis Response System – NCRS), og gir derfor økt evne til samvirke med våre allierte og andre nasjoner ved en krise.

Det arbeides kontinuerlig med å oppdatere og utvikle planverket til bruk for sentralforvaltningen og det regionale nivået (Fylkesmannen) for å sikre at det er mest mulig relevant for hendelser av nasjonalt omfang og sikkerhetspolitiske kriser. Planverket revideres årlig gjennom en inkluderende og samordnet prosess der alle aktører med beredskapsansvar forventes å bidra. Planverket øves årlig gjennom nasjonale og internasjonale øvelser.

3.3.3.2 Øvelser

Det har blitt lagt vekt på planlegging og gjennomføring av øvelser på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå, jf. Innst. S. nr. 265 (2004–2005) og St.meld. nr. 37 (2004–2005) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering. I tråd med Soria Moria-erklæringen vil regjeringen legge vekt på bruk av øvelser på alle nivåer som et viktig virkemiddel for å øke evnen til krisehåndtering og for å avdekke behov for kompetanse.

DSB skal på vegne av Justisdepartementet bistå myndighetene med å øve sivile beredskapsplaner og krisehåndteringssystemer. På sivil side koordinerer DSB de årlige NATO-øvelsene Crisis Management Exercise (CMX) og arrangerer den årlige sivile nasjonale øvelse (SNØ). Scenarioet for SNØ 2007 var utfordringer som følge av et stort fjellskred med påfølgende flodbølge på Nordvestlandet. Øvelsen ble gjennomført i to trinn. Første trinn ble gjennomført i Møre og Romsdal for regionale statlige aktører og kommuner. Andre trinn ble gjennomført for departementene. Hovedmålsettingen med øvelsen var å øve ansvars- og rolleforståelse i forbindelse med større naturkatastrofer i Norge. Informasjonsdeling mellom aktørene regionalt og sentralt samt mediehandtering, risiko- og kriseinformasjon til befolkningen var andre viktige øvingsmoment.

Direktoratet bistår departementer og underlagte virksomheter, fylkesmennene, helseforetak,

kommuner og virksomheter med å avholde øvelser i egen organisasjon. I 2007 gjennomførte DSB 27 øvelser. DSB har utviklet en nasjonal katalog for sivile krisehåndteringsøvelser som viser aktuelle planlagte samvirkeøvelser i et toårsperspektiv. DSB utarbeider også årlige øvingsstatistikker over avholdte øvelser og arrangerer årlige nasjonale øvingskonferanser.

Det er i de senere år gjennomført en rekke sivilmilitære øvelser som bidrar til økt kunnskap om deltagende etaters organisasjon og ansvarsområder. Politidirektoratet og politidistriktene, samt Politiets sikkerhetstjeneste (PST), har i de senere årene i stadig større grad vært involvert i planlegging, gjennomføring og evaluering av Forsvarets samvirkeøvelser. Fra og med 2007 gjennomføres øvelse «Tyr», politiets nye årlige samvirkeøvelse, som initieres av Politidirektoratet.

Øvelser er også viktig for å forbedre rednings-samarbeid over landegrensene. Øvelse Barents er en årlig sjøredningsøvelse som arrangeres av Hovedredningssentralen og den maritime redningssentralen i Murmansk.

Boks 3.2 Øvelse Oslo

Øvelse Oslo ble gjennomført 17. og 18. oktober 2006. Bakgrunnen for øvelsen var terrorangrepene i Madrid i mars 2004 og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin rapport med vurdering av tilsvarende scenario under norske forhold. Evne til koordinering og utnyttelse av de totale rednings- og beredskapsressursene ble øvet på alle nivåer. Samfunnets evne til å håndtere store katastrofer er avhengig av en god grunnberedskap. Hensikten med Øvelse Oslo 2006 var å øve samfunnets evne til å håndtere en katastrofe som et omfattende terroranslag ville utgjøre. Dette var første gang alle nivåer i nød- og beredskapsetatene deltok i samme øvelse; det operative rednings- og behandlingsapparatet, kommunen, fylkesmannen, direktorater, departementer og regjeringen.

DSB utgjorde øvingsledelsen sammen med Politidirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet, Oslo kommune og Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Om lag 100 personer fra en rekke etater og institusjoner var i ett og et halvt år sentrale i planleggingen og gjennomføringen av øvelsen. Øvelsen varte i 30 timer og totalt deltok mer enn 6000 mennesker fra om lag 40 virksomheter.

Øvelse Barents Rescue gjennomføres annet hvert år og arrangeres av Finland, Russland, Sverige og Norge. Øvelsene skjer i regi av Barents Euro-Arctic Council og er en viktig møteplass for redningssamarbeid i Barentsregionen. Russland vil arrangere neste øvelse Barents Rescue i 2009.

Scenariet for Øvelse Oslo 2006 var komplekst og krevende, med tre samtidige skadesteder. Evalueringen bekrefter at hovedstaden har en god grunnberedskap, samtidig som det er identifisert flere områder med potensial for forbedring. Blant annet viser evalueringen til nødvendigheten av tekniske kommunikasjonsmidler og tilhørende rutiner for at nødetatene skal kunne yte best mulig koordinert innsats på et skadested. Utbyggingen av første trinn av nødnett bidrar til at standarden på nødkommunikasjon kan bli på lik linje med standarden som er valgt i andre europeiske land, se kapittel 6.4.1.

Etter Øvelse Oslo har departementer og myndigheter fulgt opp forbedringspunkter fra evalueringen ved revisjon av kriseplaner, oppgradering av teknisk krisestøtteverktøy og øving av kriseledelse og samhandling med andre myndigheter. På departementsnivå er det blant annet lagt vekt på å øve samhandling med krisestøtteenheten, jf. kapittel 3.4 med omtale av krisehåndtering på departementsnivå.

I kapittel 5 omtales to større nasjonale øvelser, om IKT-sikkerhet i 2008 og om pandemi i 2009.

3.3.3.3 Tilsyn med departementene

Justisdepartementet fører tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (med unntak av Forsvarsdepartementet), jf. kongelig resolusjon 3. november 2000 Instruks om internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene. DSB bistår departementet i dette arbeidet. Formålet med tilsynet er å sikre god kvalitet på planleggingen og en målrettet og effektiv bruk av ressursene til beredskapsformål. I tilsynene foretas det en gjennomgang av de systemer og rutiner departementene har etablert for å ivareta beredskapen på sine ansvarsområder.

Instruksen gir også Justisdepartementet hjemmel til å innhente rapporter om status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementene hvert annet år. Rapportene benyttes som grunnlag for arbeidet med veiledning og øvelser. På bakgrunn av Justisdepartementets samordningsrolle er justisministeren ansvarlig for å legge frem samlede statusrapporter for regjeringen.

Den første tilsynsrunden med samtlige departementer (med unntak av Forsvarsdepartementet) ble gjennomført i perioden 2001–2007. Tilsynsrunden er å anse som en breddekartlegging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementene. En sammenstilling av erfaringer og felles utfordringer for departementene er presentert i en egen rapport utarbeidet av DSB. Hovedinntrykket fra tilsynene viser en positiv utvikling i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementene de senere år. Det er økt bevissthet om arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i departementene og det gis mer oppmerksomhet til å utvikle og tilpasse kriseplaner til nye utfordringer.

Justisdepartementet påbegynte den andre tilsynsrunden med departementene høsten 2007 og oppfølgingen skal i større grad tilpasses det enkelte departements utfordringer. Dette gjøres ved å følge opp konkrete forbedringspunkter fra første tilsynsrunde, departementenes toårlige rapportering om status for beredskapsarbeidet og oppfølgingssamtalene. Justisdepartementet har med hvert enkelt departement ett år etter gjennomført tilsyn. Oppfølgingen skal gi ytterligere oversikt over hvilke departementer som har særskilte utfordringer innen sentrale tema som planverk, informasjonsberedskap, etatsstyring, oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor, gråsoner mot andre departementer og øvelser. Dette vil igjen danne grunnlag for neste tilsynsrunde. Justisdepartementet og DSB gjennomfører også et årlig erfaringsseminar for departementene hvor disse utfordringene presenteres. På denne måten kan departementene blant annet ta lærdom av hverandres risiko-, trussel- og sårbarhetsvurderinger. I tillegg utarbeides det en oppsummeringsrapport fra den samlede tilsynsaktiviteten. Det legges særlig vekt på at erfaringer fra tilsyn skal benyttes som grunnlag for en best mulig helhetlig tilnærming til arbeidet med planverk og øvelser.

Justisdepartementet legger opp til at det enkelte departement vil bli gjenstand for tilsyn hvert tredje år. NSM gjennomfører i tillegg tilsyn med departementene knyttet til ivaretagelse av sikkerhetsloven. DSBs tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap og NSMs tilsyn i henhold til sikkerhetsloven skal være best mulig samordnet.

3.3.4 Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon

Justisdepartementet har de senere år lagt vekt på virkemidlene planverk, øvelser og tilsyn med departementene i utøvelsen av samordningsrollen, jf. kapittel 3.3. Riksrevisjonen har foretatt en for-

valtningsrevisjon av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet, jf. Dokument nr. 3:4 (2007–2008). Riksrevisjonen viser til at Stortinget har stilt krav til at beredskapsforberedelser skal planlegges etter et felles mønster, jf. Innst. S. nr. 9 (2002–2003), og peker på svakheter på følgende områder: arbeidet med overordede risiko- og sårbarhetsanalyser på departementsnivå, oppfølging av tilsyn med departementenes sikkerhets- og beredskapsarbeid og hvordan samfunnssikkerhetsarbeidet prioriteres i departementenes styringsdialog. Riksrevisjonen viser til at enkelte departementer opplever Justisdepartementets samordningsrolle som noe utydelig.

Det er det ordinære konstitusjonelle ansvaret som ligger til grunn for samfunnssikkerhetsarbeidet, både når det gjelder forberedelser og håndtering. Justisdepartementet vil igangsette en revisjon av de gjeldende retningslinjer for samordningsrollen for å tydeliggjøre og avgrense rollen.

En revisjon av retningslinjer for samordningsrollen skal gi en bedre systematisk oversikt over Justisdepartementets virkemidler i utøvelsen av samordningsrollen. Forventninger til det enkelte departements løpende beredskapsforberedelser skal tydeliggjøres. På bakgrunn av Riksrevisjonens undersøkelse vil regjeringen tydeliggjøre forventninger til departementenes oversikt over risiko- og sårbarhet i egen sektor, planlegging og ivaretagelse av samfunnssikkerhet i eget departement og styringen av underlagte etater. Justisdepartementet har bedt DSB utarbeide en veileder for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet som vil være et sentralt utgangspunkt for dette arbeidet.

Regjeringen vil i tillegg styrke Justisdepartementets samordningsrolle ved i større grad tilrettelegge for at risiko-, trussel- og sårbarhetsvurderinger utgjør et felles planleggingsgrunnlag og i større grad ta initiativ til å avklare ansvarsforhold og identifisere eventuelle gråsoner, jf. de to neste kapitler.

3.3.5 Risiko-, trussel- og sårbarhetsvurderinger som planleggingsgrunnlag

Regjeringen vil i perioden legge vekt på gode risiko- og trusselvurderinger som grunnlag for beredskapsplanlegging og tiltak for beskyttelse av kritisk infrastruktur.

I St.meld. nr. 39 (2003–2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid vises det til at det er etablert et fast sekretariat for Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings- og sikkerhetstjenestene. Som et ledd i arbeidet med å styrke og

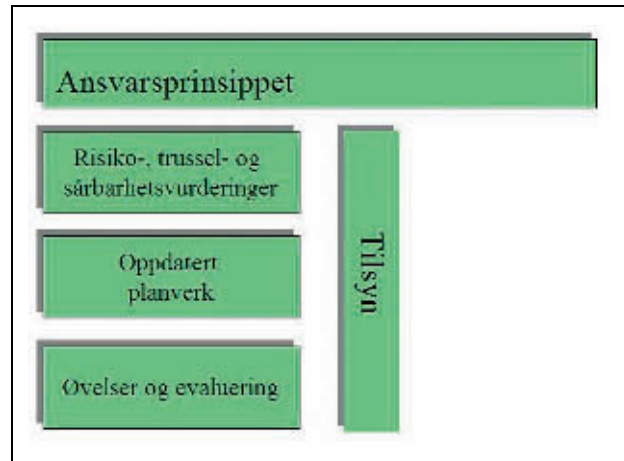
formalisere samarbeidsmekanismene mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) ble det ved årsskiftet 2007/2008 etablert en felles analyseenhet mellom tjenestene, i første omgang for en prøveperiode på to år. Formålet er å benytte de to tjenestenes ressurser på en mest mulig effektiv måte til å utarbeide felles analyser om trusselen fra internasjonal terrorisme. Ledelsen av enheten alternerer mellom tjenestene, og enheten skal benytte eksisterende kompetanse og personell fra E-tjenesten og PST. Dette er i tråd med Forsvarspolitisk Utvalgs anbefaling om å etablere gode mekanismer for samarbeid og koordinering mellom de to tjenestene.

PST utarbeider faste årlige trusselvurderinger og hendelsesstyrte trusselvurderinger som omhandler informasjon som tar sikte på å forebygge og avverge alvorlige kriminelle handlinger. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) utarbeider en årlig risikovurdering og periodevise sikkerhetsvurderinger som omhandler tiltak for å sikre skjermingsverdige informasjon og skjermingsverdige objekter.

DSB utarbeider en årlig nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR) som omhandler status for samfunnssikkerhet og beredskap innen særlige områder og gir anbefalinger til tiltak for oppfølging på tvers av sektorer og etatsgrenser. NSBR for 2008 gir en oversikt over sentrale sårbarhetsutfordringer. Hendelser som strømbrudd i Steigen kommune og Oslo Sentralstasjon viser betydningen av et godt samarbeid mellom ulike myndigheter og aktører. Hendelsene viser også nødvendigheten av å ha god oversikt over risiko og sårbarhet for å kunne håndtere hendelsene på en samordnet og best mulig måte.

Risiko-, trussel- og sårbarhetsvurderinger innen eget ansvarsområde og i egen virksomhet innebærer blant annet å vurdere hvilke uønskede hendelser, ulykker og kriser som kan inntreffe. Denne vurderingen utgjør et planleggingsgrunnlag for tiltak som skal bidra til å forhindre at uønskede hendelser forekommer og som forberedelse til håndteringen. Risiko-, trussel- og sårbarhetsvurderinger kan gjennomføres på ulike måter ved analyse av aktuelle scenarier, utredninger, forskningsrapporter, evaluering av hendelser og øvelser.

Det er gode erfaringer fra Sentralt totalforsvarsforum når det gjelder informasjons- og erfaringsutveksling mellom sentrale aktører i samfunnssikkerhetsarbeidet, jf. omtale i kapittel 3.3. Justisdepartementet har derfor gitt DSB i oppdrag å benytte Sentralt totalforsvarsforum for å legge til rette for drøfting av utviklingen i risiko-, trussel- og sårbarhetsbildet og konsekvenser for den enkelte sektor. Samtidig vil Justisdepartementet legge økt



Figur 3.1 Modell for felles planleggingsgrunnlag

vekt på å tilrettelegge for gode risiko-, trussel- og sårbarhetsvurderinger som planleggingsgrunnlag i Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet. Dette vil gi et mer helhetlig planleggingsgrunnlag for arbeidet med planverk og øvelser både på direktoratsnivå (Sentralt totalforsvarsforum) og departementsnivå (Samordningsrådet) på tvers av ulike sektorer.

Justisministeren er ansvarlig for å legge frem samlede statusrapporter til regjeringen om departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, jf. omtalen av tilsyn i kapittel 3.3.3.3. Det er viktig at justisministeren til enhver tid er informert om aktuelle hendelser og saker som har konsekvenser for samfunnssikkerheten. For å styrke justisministerens samordningsrolle og sikre et godt samarbeid mellom sentrale aktører vil det bli gjennomført regelmessige fellesmøter mellom justisministeren, dennes rådgivere i departementet og Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

3.3.6 Nasjonale samvirkeområder

Riksrevisjonen mener Justisdepartementet i større grad burde ta initiativ til et systematisk arbeid for å identifisere gråsoner på tvers av departementsområder, og stiller spørsmål ved om det kan eksistere gråsoner eller uavklarte ansvarsforhold som ikke er avdekket. I Soria Moria-erklæringen sier regjeringen at den vil avklare og kartlegge beredskapsmessige gråsoner.

På bakgrunn av DSBs oversikt over risiko- og sårbarhetsutviklingen i samfunnet har direktoratet identifisert samvirkeområder hvor det er behov for sterkere koordinering og informasjonsutveksling mellom aktører. DSBs oversikt er blant annet

Boks 3.3 Tiltak for å styrke Justisdepartementets samordningsrolle

- Retningslinjer for samordningsrollen skal revideres for å tydeliggjøre og avgrense Justisdepartementets samordningsrolle
- Forventningene til det enkelte departements løpende beredskapsforberedelser skal tydeliggjøres
- Justisdepartementet skal i større grad tilrettelegge for risiko-, trussel- og sårbarhetsvurderinger som felles planleggingsgrunnlag
- Justisdepartementet skal i større grad ta initiativ til å identifisere gråsoner og avklare ansvarsforhold
- Oppfølgingen etter Justisdepartementets tilsyn med departementene skal i større grad tilpasses det enkelte departement
- Regelmessige fellesmøter mellom justisministeren og POD, PST, DSB og NSM
- Justisdepartementet skal legge økt vekt på å tilrettelegge for tverrsektorielle øvelser (for eksempel sivil nasjonal øvelse om IKT i 2008 og om pandemi i 2009)
- Ny veileder med praktiske råd for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap
- Ny veileder om informasjonsberedskap og krisekommunikasjon gir praktiske råd om kommunikasjonstiltak før, under og etter en krise
- Justisdepartementets underliggende etater, høyskoler og universiteter og Forsvarets utdanningsinstitusjoner tilbyr kurs og kompetansehevende tiltak for ansatte på sentralt, regionalt og lokalt nivå

basert på tilsyn med departementer, fylkesmenn og virksomheter og gjennomføring av øvelser på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Justisdepartementet har gitt DSB i oppdrag å etablere og lede samvirkeområdene «Natur» og «Farlige stoffer». Samvirkeområder som konsept er etablert i Sverige ved Kriseberedskapsmyndigheten og i Danmark ved Beredskapsstyrelsen.

Hensikten med etableringen av samvirkeområder er å tilrettelegge for informasjons- og erfaringsutveksling mellom ulike aktører, bidra til økt samarbeid ved tverrfaglige utfordringer og gi bedre oversikt over risiko- og sårbarhetsutfordringer. Innenfor områder der det er flere myndigheter og aktører med beredskapsansvar skal samvirkeområdene bidra til å avdekke eventuelle uklare ansvarsforhold og behov for tiltak, planverk og øvelser. Økt kommunikasjon mellom ulike faglige aktører gir bedre mulighet til å avdekke og ta opp spørsmål som gjelder ansvarsforhold og samhandling i grenseflatene mellom ulike myndigheter.

I Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport 2007 påpeker DSB at en av de største utfordringene for samfunnssikkerheten i tiden fremover vil være å håndtere konsekvensene av fremtidige klimaendringer som for eksempel skred og flom og at samordning mellom ulike etater vil være et viktig tiltak. Området «Farlige stoffer» har et potensial for store ulykker, og det er flere myndigheter og aktører med ansvar innen området. Samvirkeområdet skal legge vekt på sikkerhet innen feltet farlige kjemiske stoffer. Slike stoffer har potensial for å

forårsake betydelig skade på helse, miljø og materielle verdier, herunder miljøskader og kritisk infrastruktur. DSB forvalter regelverk i tilknytning til farlige stoffer og utøver koordinering av storulykkesforskriften og transport av farlig gods.

Etablering av samvirkeområder går ikke på tvers av ansvarsprinsippet og vil ikke innebære at DSB skal ta over oppgaver eller ansvar som følger det ordinære fag- og linjeansvaret. Ved å utpeke bestemte samvirkeområder vil direktoratet tilrettelegge for et tverrsektorielt perspektiv som vil kunne ha merverdi for samfunnssikkerhetsarbeidet og bidra til å styrke Justisdepartementets samordningsrolle. Det gir også Justisdepartementet et godt grunnlag for å orientere regjeringen om status og eventuelle behov for forbedringstiltak på tvers av fagmiljøer. Det vil også kunne få betydning for Fylkesmannens oppfølging regionalt og lokalt.

3.4 Beredskap og krisehåndtering på sentralt nivå

3.4.1 Styrket krisehåndteringsevne i departementene

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 39 (2003–2004) Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid, jf. Innst. S. nr. 49 (2004–2005), fattet Stortinget anmodningsvedtak om at spørsmålet om en sentral krisehåndteringsenhet skulle utredes. Erfaringene fra flodbølgekatastrofen i Sør-Asia rettet særlig oppmerksomhet mot behovet for

å styrke den sentrale krisehåndteringsevnen. I Innst. S. nr. 265 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 37 (2004–2005) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, beskrives tiltak for å styrke apparatet for krisehåndtering i utlandet og styrke den generelle krisehåndteringsevnen i departementene.

Hovedelementene i styrket krisehåndtering på sentralt nivå var:

- forsterket *krisekoordinering* gjennom opprettelsen av Regjeringens kriseråd
- presisering og klargjøring av ansvaret for *krisestyring* i lederdepartementet (det departementet som er mest berørt av krisen)
- etablering av ny *krisestøtteenhet* som skal bidra med støttefunksjoner til lederdepartementet og Regjeringens kriseråd i deres krisehåndtering

Departementenes krisehåndteringsoppgaver er i hovedsak knyttet til innhenting og bearbeiding av informasjon i forbindelse med faglig rådgivning og tilrettelegging overfor politisk ledelse, vurdering og samordning av tiltak, koordinering av informasjon til og fra underliggende etater, utstedelse av fullmakter samt ivaretagelse og utøvelse av en helhetlig informasjonsstrategi.

Departementenes hovedfunksjon i det daglige er å være faglig sekretariat for den politiske ledelsen. Det er viktig at departementene i krisesituasjoner ikke overtar oppgaver som best kan utføres av de operative nivåene underlagt departementene. Utgangspunktet er at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå (nærhetsprinsippet). For eksempel innehar nødetatene brann, helse og politi og redningstjenesten alle nødvendige fullmakter for å iverksette akutte tiltak når liv og helse er truet. Koordineringen mellom disse i redningssammenheng er på operativt nivå ivare tatt gjennom etablering av lokale redningssentraler og Hovedredningssentralen.

En følge av ansvarsprinsippet er at det departement som er mest berørt av krisen får et hovedansvar for å koordinere den sentrale håndteringen av krisen, herunder samordne krisestyringen på departementsnivå. Utpeking av et lederdepartement medfører ikke endringer i konstitusjonelle ansvarsforhold, og alle departementer beholder ansvaret for sine respektive saksområder.

Justisdepartementet har et ansvar for hovedtyngden av rednings- og beredskapsressursene og vil i de fleste nasjonale krisesituasjoner ha en sentral rolle. Justisdepartementet vil i sin krisehåndtering ta i bruk den etablerte kontaktgruppen som består av aktuelle departementer, Direktoratet for

samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og andre etater avhengig av krisens art og omfang. Hensikten med kontaktgruppen er å koordinere informasjon og beredskapstiltak på sivil side.

Kriseledelsen i Justisdepartementet er ansvarlig for å holde politisk ledelse løpende orientert om krisens utvikling og innhente nødvendige fullmakter og beslutninger. I den forbindelse vil det bli utpekt en særskilt kontaktperson.

Informasjonsberedskap

Informasjon og kommunikasjon er viktige virkemidler for effektiv forebygging og håndtering av en krise. Håndtering av medier og informasjon til publikum er blitt et stadig viktigere element i myndighetenes krisehåndtering. I 2005 ble ansvaret for kompetanseutvikling og rådgivning innen informasjonsberedskap overført fra det tidligere Statskonsult til DSB. Informasjonshåndtering er innarbeidet som en integrert del av planlegging, øvelser og tilsyn i DSB.

Regjeringen har besluttet at den nåværende statlige informasjonspolitikken fra 2001 skal fornyes. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe som skal avgi forslag om dette i løpet av første halvår av 2008. De statlige etatene er selv ansvarlig for planleggingen av og utøvelsen av sin egen informasjonsvirksomhet, men denne skal bygge på de mål og prinsipper som den statlige informasjonspolitikken fastlegger.

Informasjonsberedskap er et vesentlig element i myndighetenes krisehåndtering og erfaringsmessig vil mye av pågangen fra media i krisesituasjoner være rettet mot statsråden og departementet. Dette gjelder også selv om krisen i det alt vesentlige håndteres på et lavere nivå. Dette stiller store krav til departementets evne til å formidle informasjon om håndteringen av krisesituasjonen.

Hvert enkelt departement er ansvarlig for å utarbeide informasjonsplaner og det er etablert rutiner for samhandling mellom informasjonsenhetene i departementene. Dette skal sikre en best mulig koordinert og samordnet informasjon fra sentralt nivå. Krisestøtteenheten kan bistå departementene med informasjonsberedskap og det er etablert et nettverk av informasjonsmedarbeidere som kan stilles til disposisjon for lederdepartementet.

Høsten 2007 utga DSB en veileder i informasjonsberedskap og krisekommunikasjon med råd og veiledning om hvordan virksomheter kan utarbeide en plan for informasjonsberedskap som er tilpasset egne behov. Det arbeides videre med

behov for å styrke informasjon om samfunnssikkerhet og beredskap før, under og etter kriser, herunder behov for internettløsninger.

I en krisesituasjon vil informasjonsstrømmen mellom myndighetene, mediene og befolkningen være av sentral betydning. Fylkesmennene rapporterer på samordningskanal via DSB til sentrale myndigheter under hendelser og kriser på lokalt nivå. Rapporteringen gir sentrale myndigheter et overordnet situasjonsbilde på tvers av samfunnssektorer. Det pågår et arbeid med å revidere retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal fra 2001. Rapportering på samordningskanal utgjør et supplement til ordinær rapportering på fagkanal. Erfaring fra de senere år viser at det ofte er situasjoner knyttet til ekstremvær som har ført til iverksetting av samordningsrapportering, ofte i etterkant av et flomvarsel fra Norges vassdrags- og energidirektorat og stormvarsel fra Metrologisk institutt.

Kompetanse

Det er utarbeidet ulike typer veiledere for departementene og andre myndigheter i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Eksempler på veiledere er Politidirektoratets (POD) og Nasjonal sikkerhetsmyndighets (NSM) veileder om egenbeskyttelse mot terror, NSMs veileder om verdigrunding av informasjon, DSBs veileder om departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap og DSBs veileder i informasjonsberedskap og strategisk krisekommunikasjon.

Nasjonalt utdanningssenter for samfunnssikkerhet og beredskap (NUSB) er underlagt DSB og har som overordnet mål å formidle kompetanse om samfunnssikkerhet og beredskap til sivilt og militært personell på lokalt, regionalt og sentralt nivå. NUSB samarbeider med relevante fagmyndigheter, herunder høgskoler og universiteter og Forsvarets utdanningsinstitusjoner. Utdannings-senteret gir opplæring i forebyggende tiltak, krisehåndtering og innen spesielle fagområder av betydning for samfunnssikkerhet og beredskap. Virksomheten omfatter kompetansegivende studier, etterutdanningskurs, seminarer, konferanser og øvelser. Etterspørselen etter kompetanse fra NUSB er økende. Satsningen på kompetansehevede virksomhet på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet skal styrkes gjennom videreutvikling av NUSB, i samsvar med forsvarskomiteens merknader ved behandling av St.meld. nr. 39 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 49 (2004–2005). I tillegg tilbyr krisestøtteenheten departementene kompetansehevede tiltak.

Krisestøtteenheten

Krisestøtteenheten ble etablert 1. januar 2006 og er administrativt og faglig underlagt Justisdepartementet. Krisestøtteenheten har tiltrettelagte krisehåndteringslokaler og har utviklet teknisk utstyr og verktøy for å kunne bistå departementenes krisehåndtering. Enheten arbeider i det daglige med å videreutvikle og vedlikeholde de ressurser som under kriser kan stilles til disposisjon for lederdepartement og er døgkontinuerlig tilgjengelig.

I en krisesituasjon skal lederdepartementet:

- utarbeide overordnede situasjonsrapporter, blant annet på bakgrunn av informasjon fra andre departementer, rapporter fra operative virksomheter, mediebildet mv.
- identifisere og vurdere behov for tiltak på strategisk nivå
- påse at nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde blir iverksatt, og ivareta nødvendig koordinering med andre departementer og etater
- sørge for at det blir gitt koordinert informasjon til media og befolkningen

Boks 3.4 Krisestøtteenheten

- forvalter egne krisehåndteringslokaler i tilknytning til regjeringskvartalet som er tiltrettelagt med teknisk infrastruktur, data-, og sambands- og informasjonssystemer
- har anskaffet og tilpasset et felles elektronisk loggførings- og beslutningsstøttesystem, som er stilt til rådighet for departementsfelleskapet
- har anskaffet elektronisk varslingssystem til bruk for departementene
- har etablert og administrerer et nettverk av beredskapsfaglige medarbeidere som kan dekke behov for ekstra bemanning i en krisesituasjon
- har etablert og administrerer et nettverk av informasjonsmedarbeidere som kan dekke behov for ekstra bemanning i en krisesituasjon
- gjennomfører øvelser og kompetansehevede tiltak for nettverkene og departementene
- har etablert hospitantordning for å gi andre departementer mulighet til å hospitere ved krisestøtteenheten

Krisehandtering i utlandet

Departementene skal i krisesituasjoner ikke overta oppgaver som best kan utføres av de operative nivåene underlagt departementet. Utenriksdepartementet kommer i en særstilling fordi departementet har operativt ansvar for utenriksstasjonene, som igjen har ansvaret for å iverksette tiltak for å bistå norske borgere i en krisesituasjon i utlandet.

Utenriksdepartementet har etablert en beredskapsordning for raskt å kunne forsterke en berørt utenriksstasjon. I denne forbindelse er det etablert såkalte utrykningsenheter. Sammensetningen av en slik enhet avhenger av krisens art, omfang og utenriksstasjonens behov. Utenriksdepartementet har en beredskapsorganisasjon som gjør at departementet på best mulig måte kan håndtere en krise som berører norske borgere og interesser, og, ved behov, kan forsterke berørt(e) utenriksstasjon(er). Når det settes krisestab i Utenriksdepartementet inngår det i denne faste liaisoner fra henholdsvis Forsvarsdepartementet, Politidirektoratet og Helsedepartementet. Dette for å sikre best mulig koordinering mellom sentrale statlige aktører og derved kunne tilby tilpasset bistand til norske borgere som er rammet av krisen.

Utenriksdepartementet vil normalt være lederdepartement ved håndtering av sivile kriser i utlandet som berører nordmenn og norske interesser. I særskilte situasjoner av omfattende og kompleks karakter, og hvor det er behov for innsats fra en rekke nasjonale aktører, kan det være aktuelt å vurdere i Regjeringens kriseråd hvilket departement som skal være lederdepartement. Politidirektoratet har utarbeidet et planverk for håndtering av ekstraordinære hendelser og sivile kriser i utlandet som berører mange nordmenn eller norske interesser, jf. St.meld. nr. 37 (2004–2005) og Innst. S. nr. 265 (2004–2005).

3.5 Beredskap på lokalt og regionalt nivå

3.5.1 Kommunenes rolle

Enhver stor hendelse vil stille berørte lokalsamfunn overfor store utfordringer. Kommunene er bærebjelkene i norsk beredskapsarbeid. En rekke oppgaver vil ligge til kommunene og for å sikre en god håndtering ved krisesituasjoner kreves det både forebygging og god beredskap i kommunene. En forutsetning for å gjøre et godt arbeid med å styrke samfunnssikkerheten i kommunene, er at man har oversikt over den risiko og sårbarhet som foreligger.

For å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet i kommunene skal Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) bidra til at risiko- og sårbarhetsanalyser aktivt blir benyttet i den kommunale planleggingen. Som et ledd i dette vil DSB revidere veilederen for kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser og utarbeide ny veileder for risiko- og sårbarhetsanalyser i kommunenes arealplanlegging.

Det er en kommunal oppgave å sørge for at arealplanleggingen og byggesaksbehandlingen sikrer at bygg og anlegg ikke plasseres eller utformes på en slik måte at de utsetter mennesker eller materielle verdier for unødig fare. Offentlige myndigheter som har oppgaver vedrørende ressursutnytting, vernetiltak, utbygging mv. skal gi kommunen nødvendig hjelp i planleggingen. Sentrale fagmyndigheter har for øvrig ansvaret for å følge opp at interesser som er knyttet til deres fagområde blir tilstrekkelig ivaretatt i planarbeidet. Dette er ytterligere tydeliggjort i forslag til ny plan- og bygningslov, jf. kapittel 3.5.1.2.

Samfunnssikkerhet i planleggingen handler om at involverte parter vurderer risiko og sårbarhet før utbygging og arealbruk finner sted. Kommunenes ansvar for sikring mot naturskader er hjemlet i naturskadeloven og plan- og bygningsloven. Utarbeidelse av arealplaner og avgrensning av fareområder er en viktig del av kommunenes sikringsarbeid. Hensynet til samfunnssikkerheten bør veie tungt i dette viktige arbeidet, slik at utbygging i farlige områder ikke bør forekomme.

DSB har siden 2002 gjennomført en årlig undersøkelse om status for samfunnssikkerhet og beredskap i landets kommuner. Formålet med kommuneundersøkelsen er å få en helhetlig oversikt over kommunenes beredskapsarbeid på sentrale områder som risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), kommunal kriseplan, informasjonsberedskap, øvelser og reelle hendelser.

I 2007 svarer to av tre kommuner (67 prosent) at de har gjennomført ROS-analyse en eller flere ganger de fire siste årene. Praktisk talt alle kommunene har en plan for kriseledelse. I 2007 som i 2006 oppgir 99 prosent av kommunene at de har en slik plan. 75 prosent av kommunene har oppdatert planen i løpet av de siste to årene.

I 2007 oppgir 87 prosent av kommunene at de har gjennomført øvelser i krisehandtering for kommunens ledelse i løpet av de fire siste årene.

Resultatene viser imidlertid at det fortsatt er forbedringsmuligheter. Det finnes kommuner som mangler beredskapsplaner på lov- eller forskriftsregulerte områder, og det er en del mangler i analysene, planverket og oppfølgingen av dette i ulike

kommuner. Et kritisk punkt er å utarbeide gode nok ROS-analyser som kan være et grunnlag, ikke bare for beredskapsarbeid, men også i arbeidet med forebygging, slik som arealplanlegging og byggesaksbehandling. Fylkesmennene bruker resultatene fra kommuneundersøkelsen aktivt i sin dialog med kommunene. Resultatene aktualiserer også spørsmålet om behovet for kommunal beredskapsplikt.

3.5.1.1 Kommunal beredskapsplikt

Regjeringen vil legge frem et lovforslag om kommunal beredskapsplikt. Den kommunale beredskapsplikten skal både inneholde plikt til sektorer- og sårbarhetsanalyse for lokalsamfunnet og en plikt til å utarbeide en generell beredskapsplan som angir tiltak for håndtering av ulike typer kriser. Som et ledd i dette skal det angis minimumskrav til kommunens krisehåndterings- evne, som blant annet krav om plan for kriseledelse, varsling, evakuering og informasjon til publikum og presse. Det er en målsetting at kommunene selv tar ansvar for et systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med beredskap. Denne beredskapsplikten skal ikke erstatte, men komplettere beredskapsplikter som følger av sektorregelverket og arbeidet skal ikke gå på bekostning av allerede fastlagte beredskapsplikter, som beredskap mot akutt forurensning og helsemessig og sosial beredskap.

Spørsmålet om det bør pålegges en generell plikt til å drive beredskapsplanlegging, har vært et gjennomgangstema siden omleggingen av det sivile beredskap tok til på begynnelsen av 1990-tallet. Allerede i St.meld. nr. 24 (1992–93) om det fremtidige sivile beredskap ble det signalisert at spørsmålet om en slik beredskapsplikt skulle vurderes nærmere. St.meld. nr. 25 (1997–98) Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002 trakk frem erfaringene fra flommen på Østlandet i 1995 som viste at evnen til krisehåndtering var bedre i de kommunene som hadde gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser.

Gjennom Innst. S. nr. 9, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn, sluttet Stortinget seg til at det i samsvar med Sårbarhetsutvalgets anbefaling burde innføres en kommunal beredskapsplikt. I St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Justisdepartementet fremgår det at det vil bli arbeidet for at en på best mulig vis kan bidra til å styrke den generelle beredskapen i kommunene og at lovmessige tiltak på

dette området vil bli vurdert i sammenheng med arbeidet med ny lov om sivilforsvaret.

Det er i dag ingen hjemmel for å pålegge kommunene generell beredskapsplikt. Det er imidlertid i tråd med nærhetsprinsippet og administrativ forvaltningspraksis at kommunene har et ansvar for sikkerhet og beredskap på det lokale nivået. For øvrig er kommunene pålagt beredskapsplikt/planplikt i enkelte sektorlover.

Det at enkelte kommuner ikke utfører en ROS-analyse kan innebære en risiko for manglende bevisstgjøring av de risikoforhold som ligger innen kommunens område, og en risiko for at disse forholdene ikke blir sett i sammenheng. Manglende beredskapsplanlegging kan innebære fare for at skadeomfanget av uønskede hendelser blir større enn nødvendig fordi man ikke iverksetter forebyggende og normaliserende tiltak.

De fleste kommuner har kommet godt i gang med å utarbeide ROS-analyser og kriseplaner, men en stor del av kommunenes beredskapsarbeid er ikke lovforankret. Regelverket er per i dag i liten grad lagt til rette for at kommunenes samlede beredskapsansvar kan sees i sammenheng. Lov- og forskriftsverket er etablert med utgangspunkt i til dels smale sektorhensyn som forvaltes av ulike myndigheter, og planverk og styringssystemer fremstår som separate fag- og etatsplaner som i liten grad ses i sammenheng.

3.5.1.2 Ny plan- og bygningslov

Plandelen

I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) foreslår regjeringen en revidering av plansystemet i dagens plan- og bygningslov.

I overordnet planlegging etter plan- og bygningsloven har ikke kravet til sikkerhet vært like framtrødende som på andre områder i samfunnet. I forslag til ny plan- og bygningslov er det derfor forutsatt et sterkere engasjement for forebygging i den kommunale planleggingen. Samfunnssikkerhet synliggjøres som en oppgave for planlegging etter plan- og bygningsloven. Dette vil framgå i en egen bestemmelse om oppgaver og hensyn i planlegging etter loven.

Det foreslås å innføre krav om at det skal gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser for utbyggingsoråder. Formålet med denne bestemmelsen er å gi grunnlag for å forebygge risiko for skade og tap av liv, helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier med videre.

Risiko og sårbarhet kan på den ene siden knytte seg til arealet slik det er fra naturens side, som for eksempel at det er utsatt for flom, ras,

radonstråling eller annen helserisiko. Det kan også oppstå som en følge av arealbruken, for eksempel ved måten viktige anlegg plasseres i forhold til hverandre, eller hvordan arealene brukes. Innspill til arealplanleggingen om slike forhold må komme fra de relevante planmyndigheter og tilsynsmyndigheter.

Skal risiko- og sårbarhetsanalyser få praktisk betydning, må resultatene i nødvendig utstrekning komme til uttrykk i planene. Når det knytter seg fare, risiko eller sårbarhet til visse arealer, eller bestemt bruk av arealer, skal dette markeres i kommuneplanens arealdel og begrensningene innarbeides i reguleringsplaner.

Hensynssonene er forslått som et nytt element i loven. Hensynssonene tar utgangspunkt i egen-skaper ved et område, enten naturgitte eller funksjonelle, som vil innebære en begrensning eller et vilkår for arealbruken i et område uavhengig av det planlagte arealformålet.

Hensynssoner kommer i tillegg til arealformålene med bestemmelser, som forteller hva et areal kan brukes til. Det kan vises sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko. Dette dekker blant annet sone utsatt for skred, ras, flom, akutt forurensing eller radonstråling, støysone, sone for militær virksomhet, sone rundt flyplass, sone rundt kraftlinjer, sone for sikring av vannforsyning mv. Sonen har til hensikt å sikre mot fare eller ulykke, og å hindre miljøulempe eller forurensing. Sonen vil være et vesentlig virkemiddel for å forebygge blant annet flom- og rasulykker. Innenfor sonen kan det med hjemmel i denne paragrafen gis bestemmelser om å forby utbygging og tiltak, eller sette bestemte krav til utforming, eller kreve forebyggende eller kompensierende tiltak i reguleringsplan.

Hensynssonene vil ha betydning for utformingen av reguleringsplaner og hvilke betingelser som stilles for å tillate eventuell utbygging. Det kan også stilles krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne.

Byggesaksdelen

I Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) foreslår regjeringen revidering av byggesaksdelen i dagens plan- og bygningslov. Hovedmålet er en oversiktlig og brukervennlig lov som sikrer kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet i byggeprosessene.

Det foreslås å gjøre uavhengig kontroll til hovedregel i større og kompliserte bygge- og anleggstilltak. Dette gjelder for det første ved viktige og kritiske områder der det skal være obligatorisk kontroll for tiltak eller problemområder som vil bli nærmere angitt i forskrift. For det andre kan kommunen selv kreve uavhengig kontroll der det foreligger særlige lokale forhold, usikkerhet med hensyn til de ansvarlige foretak med videre. Departementet vil også i forskrift kunne fastsette at særskilte innsatsområder skal undergis uavhengig kontroll.

Den uavhengige kontrollen foreslås gjennomført av kontrollforetak som skal underlegges krav om obligatorisk sentral godkjenning.

Både næringen og kommunene mener at tilsyn er ett av de viktigste virkemidlene for å sikre bedre etterlevelse av regelverket. Det foreslås derfor å styrke det kommunale tilsynet, blant annet ved å oppstille krav om obligatorisk kommunalt tilsyn ved allerede gitte pålegg, oppfølging av klare ulovligheter og der det oppstår særskilte behov. Slike særskilte behov kan være innsatsområder som departementet i forskrift ønsker å vie særskilt oppmerksomhet, for eksempel der konstruksjoner viser seg å medføre fare, eller ved innføring av nye krav til universell utforming, energi med videre.

Fremtidens bygg kan bli utsatt for større påkjenninger på bakgrunn av klimaendringer. Dette vil kunne påvirke blant annet nedbørsmengder og skredfare som det må tas hensyn til ved planlegging og gjennomføring av byggevirksomheten. Dette vil derfor bli fulgt nøye opp i forbindelse med forskriftsarbeidet til byggesaksdelen i plan- og bygningsloven. Statens bygningstekniske etat har nylig utgitt temaveiledningen «Utbygging i fareområder». Temaveiledningen beskriver kommunens ansvar i forbindelse med byggesaksbehandlingen, utbyggersidens ansvar og angir hvilke sikkerhetsnivå som skal legges til grunn ved bygging i fareområder.

3.5.2 Fylkesmannens rolle

Fylkesmannen er statens representant på regionalt nivå og har en viktig rolle i å sikre at regelverk og mål som er fastsatt innen samfunnssikkerhet og beredskap blir fulgt opp i fylker og kommuner.

Fylkesmannen skal samordne samfunnssikkerhetsarbeidet i fylket og ivareta en rolle som pådriver og veileder i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Fylkesmannen skal også kunne ivareta sitt ansvar for krisehåndtering ved hendelser i fred, krise og krig. Regjeringen har tydeliggjort dette ansvaret og gitt nærmere retningslinjer for

fylkesmannens arbeid på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet i kongelig resolusjon 18. april 2008 Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard.

Forebygging av ulykker, kriser og katastrofer er en sentral del av samfunnssikkerhetsarbeidet. Fylkesmannen har et ansvar for å ha oversikt over risiko og sårbarhet i fylket og bidra til at spesielle utfordringer synliggjøres og vurderes i fylkeskommunal og kommunal planlegging. Fylkesmannen har også innsigelsesrett overfor kommunene i plansaker. Det er vesentlig at fylkesmannen medvirker til at kommunene ivaretar samfunnssikkerhet og beredskap i all samfunnsplanlegging.

Fylkesmannen har et særskilt ansvar for å gi råd og legge til rette for å bedre kommunenes evne til å forberede seg på og håndtere ekstraordinære påkjenninger og kriser. Dette ivaretar Fylkesmannen gjennom blant annet tilsyn, øvelser, kurs og veiledning i utarbeidelse av krise- og beredskapsplaner. Fylkesmennes veiledning i ROS-analyser og utarbeidelse av krise- og beredskapsplaner vil være en viktig støtte for kommunene i deres arbeid med å oppfylle den foreslåtte beredskapsplikten.

For å sikre god håndtering ved hendelser i fred, krise og krig, skal Fylkesmannen legge til rette for samordning av regionale og kommunale beredskapsplaner og bidra til at de ulike aktørene er kjent med planverket og hverandre. Fylkesberedskapsrådet er Fylkesmannens viktigste samordningsorgan, både i det kriseforebyggende arbeidet og under krisehåndtering. Fylkesmannen skal aktivt benytte rådet til å drøfte beredskapsspørsmål og for gjensidig orientering om beredskapsarbeidet i fylket. Dette skal bidra til planlegging ut fra et felles kommunisert risiko- og trusselbilde.

Ved kriser og katastrofer i fredstid som ikke er redningstjeneste og som er alvorligere enn det som regnes som normalrisiko og normalbelastning, vil det ofte være flere instanser involvert. I slike situasjoner har Fylkesmannen ansvaret for å samordne innsatsen i fylket, jf. kongelig resolusjon 12. desember 1997. Ved krise har Fylkesmannen en rolle som varslingsformidler, bistandsyter og samordner og som bindeledd mellom sentrale og lokale myndigheter.

Fylkesmannen er pålagt å rapportere om tilstanden innen det sivile beredskapsarbeid i fylket til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Rapporteringen danner ett av flere viktige grunnlag for direktoratets analyse og vurdering av den nasjonale beredskapen. Fylkesmennene rapporterer på samordningskanal via DSB til sentrale myndigheter under hendelser og kriser på

Boks 3.5 Fylkesmannens rolle i klimatilpasningsarbeidet

Regjeringen legger til grunn at det norske samfunnet i årene fremover vil stå overfor nye utfordringer som følge av endringer i klimaet. Klimaendringene vil berøre nær sagt alle samfunnssektorer både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Dette må det tas hensyn til i det forebyggende samfunnssikkerhetsarbeidet og i beredskapsplanleggingen. Det er viktig at Fylkesmannen medvirker til å ivareta regjeringens mål om at arealplanleggingen skal bidra til å redusere klimaendringenes trussel mot liv, helse og materielle verdier samt samfunnsviktige funksjoner og infrastruktur, jf. St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand. Fylkesmannen har også en rolle i å bidra til at den nasjonale satsingen på tilpasninger til klimaendringer reflekteres i regional og lokal beredskapsforberedelse og krisehåndtering.

regionalt nivå. Rapporteringen gir sentrale myndigheter et overordnet situasjonsbilde på tvers av samfunnssektorer. DSB rapporterte til Justisdepartementet under flommen på Østlandet i juli 2007. Situasjonsrapporteringen var basert på rapporter fra blant annet Fylkesmannen i Buskerud og Fylkesmannen i Vestfold og ga oversikt over de utfordringer som offentlige myndigheter, redningsmannskaper, frivillige organisasjoner og enkeltmennesker sto overfor i arbeidet med å begrense konsekvenser og skader. Justisdepartementet formidler rapportene videre til berørte departementer.

3.6 NVE som forvaltningsorgan for skredforebygging

Kommunene er ansvarlig for å sikre innbyggere mot naturfarer etter naturskadeloven og plan- og bygningsloven.

Utfordringene ved skredfare vil i noen tilfeller være for store til at kommunene klarer å håndtere dem alene. I følge undersøkelser gjennomført av DSB og Fylkesmannen har kommunene behov for statlig bistand både i form av kompetanse om skred og ressurser til kartlegging, overvåking og sikring.

En rekke statlige aktører har en rolle knyttet til skredforebyggende aktiviteter. Regjeringen har

Boks 3.6 NVEs oppgaver innen skredforebygging

NVE skal bistå kommunene og samfunnet forørig med kompetanse og ressurser innen forebygging av skader som følge av skred.

Kartlegging og informasjon

Kartlegging er sentralt for å avdekke skredfare og er grunnlaget for øvrige oppgaver innen forebygging av skader som følge av skred. Kartlegging og formidling av skredfare vil bidra til økt aktsomhet. Kartlegging og formidling vil være prioriterte oppgaver for NVE.

Kartlegging kan deles i oversiktskartlegging, farekartlegging, risikokartlegging og detaljerte undersøkelser. NVE skal videreføre det statlige programmet for skredkartlegging, som i hovedsak består av oversiktskartlegging. NVE skal kunne bistå med fare- og risikokartlegging samt detaljerte undersøkelser i prioriterte områder med høy risiko.

NVE vil også bidra til å utarbeide kartleggingsmetodikk og veiledere for gjennomføring. Kommuner og tiltakshavere kan på dette grunnlag selv forestå detaljkartlegging av områder som NVE ikke kan prioritere. NGU vil fortsatt ha en sentral rolle i gjennomføringen av kartleggingsarbeidet.

Overvåking og varsling

NVE skal bygge opp et overvåkings- og varslingssystem for å bistå med informasjon om fare for skred. NVE vil med dette kunne varsle om økt sannsynlighet for skred regionvis, tilsvarende NVEs varsel om flomfare.

Overvåking og varsling på lokalt nivå vil fortsatt være lokale myndigheters ansvar. For prioriterte objekter med fare for store fjellskred og høy risiko vil NVE kunne bistå med kompetanse og ressurser. Behovet for overvåking av slike høyrisikoobjekter må ses i sammenheng med kunnskap om skredfare fra kartlegging.

Det er behov for å utrede metoder og hensiktsmessig omfang for varsling og overvåking av ulike typer skred nærmere. Omfang og form på statlig bistand til beredskapssenteret på Stranda vil være en del av denne utredningen.

Bistand ved arealplanlegging

Arealplanlegging som tar hensyn til skredfare er ofte det mest effektive virkemiddelet for å forebygge skader fra skred på ny bebyggelse. NVE skal bidra til at hensynet til skredfare blir tilstrekkelig ivaretatt i planarbeidet.

Oppgavene for NVE vil bestå i utvikling av retningslinjer for hvordan det skal tas hensyn til skredfare i regional og kommunal planlegging, bidra til utvikling av tekniske standarder for utredning av skredfare, og å gi råd og uttalelser i forbindelse med fremlagte planer.

Sikring

Kommunene er ansvarlig for å sikre innbyggere mot naturfarer. NVE vil kunne bistå med kompetanse om og finansiering av sikringstiltak. Områder med eksisterende bebyggelse der risiko for skred er høy vil prioriteres ved bistand. NVE vil ikke bistå ved sikring av nybygg.

Bistand i beredskapssituasjoner

De overordnede prinsippene om ansvar, nærhet og likhet ligger til grunn for sikkerhets- og beredskapsarbeid og krisehåndtering, og gjelder også for skred. NVE vil kunne yte skredfaglig bistand til lokal og regional beredskapsplanlegging og vil kunne være en rådgiver under kriser. Områder med høy risiko vil bli prioritert ved bistand.

sett behov for mer helhetlig, effektiv og styrket bistand til skredforebygging. I den forbindelse har organiseringen av arbeidet med skredforebygging i staten vært utredet i flere omganger. Regjeringen foreslår at statlige forvaltningsoppgaver innen skredforebygging skal ivaretas av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).

Forslaget endrer ikke kommunenes og tiltakshaveres ansvar for å ivareta sikkerheten mot skred i arealplanlegging og ved utbygging. Ansvar for erstatning etter skred endres heller ikke.

NVE er et forvaltningsorgan under Olje- og energidepartementet og har ansvar for forvaltningen av energi- og vannressursene i Norge. En av

NVEs eksisterende hovedoppgaver er å sikre liv og verdier langs vassdragene, herunder flom og vassdragsrelaterte skred. NVE varsler flom, kartlegger fare for flom og vassdragsrelaterte skred, forvalter statlige midler til forebygging av skader som følge av flom og kvikkleireskred og er statlig fagmyndighet for vassdrag, vassdragssikkerhet og vassdragsanlegg i forbindelse med arealplanlegging, samt gir bistand til beredskap. NVE har et godt utbygd regionapparat med regionkontor i Tønsberg, Hamar, Førde, Trondheim og Narvik.

Regjeringen mener NVEs helhetlige modell for forebygging mot flom og vassdragsrelaterte skred er hensiktsmessig for å håndtere tilsvarende statlige forvaltningsoppgaver overfor øvrige typer skred. NVEs eksisterende oppgaver, kompetanse og kontakflate har synergier med statlige forvaltningsoppgaver knyttet til skredforebygging. Videre er NVEs organisering med tilstedeværelse i regionene særlig egnet til å ivareta forvaltningsoppgaver innen skredforebygging. For å sikre en effektiv oppgaveløsning vil arbeidet med skred i NVE være tett integrert med eksisterende oppgaver.

Regjeringens forslag innebærer både en samling av eksisterende ansvar og oppgaver i staten, og en styrking av det statlige arbeidet med skredforebygging, med virkning fra 1. januar 2009. Regjeringen legger til grunn at NVEs nye ansvar innen skredforebygging ikke skal svekke etatens ivaretagelse av eksisterende oppgaver og ansvar.

Som for NVEs eksisterende oppgaver innen flom og vassdragsrelaterte skred legges en risikobasert tilnærming til grunn. NVE må prioritere innsatsen innen de til enhver tid gjeldende ressursrammer. Vurderinger av nytte i forhold til kostnader skal ligge til grunn for prioritering av tiltak.

Ordning med distriktsandel legges til grunn. Dette sikrer lokal deltagelse og prioritering av tiltak, og motivasjon for å unngå utbygging i fareområder. Det vises til gjeldende ordning med distriktsandel ved forebygging mot flom og vassdragsrelaterte skred samt egenandeler ved sikring og erstatning som dekkes av naturskadefondet.

Overvåking og påfølgende varsling av skredfare kan bidra til å redusere konsekvensen av skredhendelser. Varsling gjør det mulig for beredskapsinstitusjoner å høyne beredskapen og iverksette skadeforebyggende tiltak, herunder evakuering. Dette øker muligheten for å redde liv og flyttbare verdier. Et godt varslingsopplegg bidrar også til å skape trygghet i befolkningen.

Mange allerede utbygde områder i Norge ligger i områder med skredfare. For utbygde områder med utilfredsstillende sikkerhet kan sikrings tiltak redusere risikoen. Sikring innebærer tiltak som reduserer sannsynligheten for at skred utløses eller som begrenser konsekvensene av skred. Kartlegging og risikoklassifisering danner grunnlaget for prioritering av objekter som bør bli gjenstand for nærmere undersøkelser og eventuell gjennomføring av sikringstiltak.

NVE må tilegne seg skredfaglig kompetanse for å ivareta sitt bestilleransvar, sette faglige standarder, drive regelverksutvikling, rådgivning og tilsyn. I gjennomføringen av oppgavene legges det opp til utstrakt bruk av eksisterende kompetansemiljøer, blant annet Norges geologiske undersøkelse (NGU) og Meteorologisk Institutt (met.no), samt Norges geotekniske institutt (NGI) og andre private aktører. NVE vil også ha behov for å samarbeide med statlige etater som har et selvstendig ansvar som tiltakshaver, blant annet samferdselsestatene.

Det er behov for mer kunnskap om den samlede risikoen for skred i Norge, og om hvordan skredrisikoen påvirkes av klimaendringer. På enkelte områder er det også behov for å se nærmere på effekten av ulike tiltak, som et grunnlag for prioritering av innsatsen. NVE skal bidra til dette. NVEs arbeid innen skredforebygging må utvikles over flere år, basert på ny og videreutviklet kunnskap og metoder.

En nærmere gjennomgang av blant annet oppgaver, prioriteringer og organisering av arbeidet, inkludert bruk av NVEs regionkontor, vil bli fremlagt i forbindelse med statsbudsjettet for 2009.

4 Risiko-, trussel- og sårbarhetsbildet

4.1 Innledning

Soria Moria-erklæringen peker på at dagens sikkerhetsutfordringer i mindre grad enn tidligere er knyttet til militære trusler. Mulighetene for større miljø- og naturkatastrofer, storulykker og terroranslag innen ulike sektorer av samfunnet har blitt større. Regjeringen vil at antiterrorstrategien i fredstid skal bygge på justispolitiske prinsipper og at virkemidlene skal følge av dette.

I dette kapitlet beskrives særskilte utfordringer som kan true samfunnssikkerheten. Det er lagt vekt på å beskrive de store og sammensatte hendelsene der samarbeid og samvirke for å sikre helhetlig og samordnet krisehåndtering er viktige forutsetninger, uavhengig av om hendelsen håndteres på sentralt, regionalt eller lokalt nivå. Disse områdene er valgt ut på bakgrunn av Justisdepartementets oversikt over risiko- og sårbarhetsutviklingen i samfunnet. Oversikten er blant annet basert på tilsyn med departementene, fylkesmenn og virksomheter, gjennomføring av øvelser på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, årlige og perio-

diske trusselvurderinger og status om sikkerhetstilstanden. Det blir også gitt en beskrivelse av utfordringer i nordområdene, med spesiell vekt på redning og sikkerhetspolitiske utfordringer.

4.2 Naturhendelser

4.2.1 Skred og flom

Flom og skred er naturhendelser som kan ha konsekvenser for samfunnet i form av tapte menneskeliv, skader på bygninger, infrastruktur og jord- og skogbruk. I tillegg kommer konsekvenser som byggeforbud i faresoner, miljøskader, helsevirkninger, og andre indirekte virkninger. Klimaendringer kan føre til hyppigere skred eller flom i enkelte områder.

Skred kan deles inn i tre hovedkategorier: snøskred, steinskred (fjellskred, steinsprang) og løsmasseskred (jord-, kvikkleire-, flomskred). Som et ledd i Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) program for økt sikkerhet mot leirskred har NVE i samarbeid med Norges geotekniske institutt (NGI) og berørte kommuner kartlagt og risikoklassifisert 1500 kvikkleiresoner i Sør-Norge og Trøndelag. I alle sonene kan det være mer eller mindre skredfare. I følge NVE er det 36 000 bygg i de identifiserte skredutsatte kvikkleiresonene, hvorav 12 000 boliger. Soner under 10 dekar er ikke undersøkt.

Basert på aktsomhetskart utarbeidet av Norges geologiske undersøkelse (NGU) har NVE identifisert 60–70 000 bygg i områder som potensielt er utsatt for snø- og steinskred. Ved en konkret farevurdering må det forventes at en majoritet av byggene vil havne utenfor faresonen, men undersøkelsen indikerer at mange i Norge bor i områder utsatt for snø- og steinskred. Det foreligger ingen systematiske undersøkelser av omfanget av bygninger lokalisert i områder som kan være utsatt for flomskred og jordskred.

Flommer er en del av vassdragenes naturlige dynamikk og varierer i karakter med de naturgitte forhold som klima og topografi. Flommenes forløp påvirkes gjennom menneskelige inngrep i vassdrag og nedbørfeltet. Flomskader oppstår som

Boks 4.1 Eksempler på hendelser

- Stormen Narve i Nord-Norge – januar 2006
- Flom i Trøndelag – februar 2006
- Omfattende skog- og krattbranner på Vest- og Sørlandet – mai 2006
- Omfattende skogbranner på Østlandet, spesielt i Hedmark – juni 2006
- Strømutfall i Steigen kommune, en uke uten strøm – januar 2007
- Server-forliset ved Fedje – med påfølgende oljeforurensning – januar 2007
- Kraftig snøvær på Sørlandet – februar 2007
- Vest Tank eksplosjonen – mai 2007
- Flom i Buskerud og Vestfold – juli 2007
- Styrtregn og flom i Oppland – august 2007
- Brannen på Oslo Sentralstasjon – november 2007
- Skred i Ålesund – mars 2008

Boks 4.2 Eksempler på naturhendelser i Norge

Flommen i Buskerud sommeren 2007 var en følge av ekstremt mye nedbør over flere dager. Flommen varte i 10 dager fra 4. til 13. juli med organisert skadereduserende innsats i mer enn halvparten av fylkets kommuner. Innsatsene involverte store personell- og materiellressurser fra blant annet brannvesen, politi, Sivilforsvaret, Forsvaret, havnevesen, vegvesen, industrivern og frivillige organisasjoner. Det sier mye om omfanget av hendelsen at det ble plukket opp 65 tonn vrakgods i Drammen havn. For å koordinere innsatsene på de ulike skadestedene ble det gjennomført daglige møter med de viktigste aktørene.

Skogbrannen på Stange i Hedmark i 2006 varte i åtte dager fra 13. til 21. juni, og involverte store styrker fra brannvesen, Sivilforsvaret og politi samt helikoptre, bondelag og skogeiere. Sterk vind bidro til rask brannspredning. Om lag 11 000 dekar ble innringet av branngate for å avgrense brannen. Hogstmaskiner, lastbærer og bergningspanser assisterte i arbeidet med å lage branngater. Samtidig var det en rekke andre skogbranner i Hedmark og på det meste brant det samtidig på 7–8 steder. Sivilforsvaret sto for den mest omfattende personell- og materiellinnsatsen, med 750 mannskapsdøgn og 13 000 meter branngater.

følge av utbygging og annen menneskelig aktivitet i vassdragsnære områder. Mer enn 110 områder utsatt for flomfare er til nå kartlagt gjennom NVEs flomsonekartprosjekt. NVE bistår i tillegg med råd og retningslinjer for arealplanlegging, bistand til sikringstiltak og har en døgnkontinuerlig flomvarslingstjeneste med kontinuerlig overvåking av vannstand/vannføring, utarbeidelse av prognose for vannføring og utsendelse av flomvarsel.

Det er et stort antall damanlegg i Norge. Et eventuelt dambrudd kan medføre svært store konsekvenser. De store damanleggene i Norge har høy grad av konstruksjonsmessig sikkerhet og følges opp av eiere og NVE gjennom tilsyn og beredskap. Damanlegg kan skades i flomsituasjoner og ved andre naturlaster. Med en økning av intense nedbørepisoder kan det bli nødvendig å styrke dimensjoneringen av damanlegg. NVE reviderer for tiden damsikkerhetsforskriftene.

Kommunene er ansvarlig for å sikre innbygere mot naturfarer etter naturskadeloven samt plan- og bygningsloven. Som beskrevet i kapittel 3.5.1 vil den nye plan- og bygningsloven forsterke kravene til hvordan kommunene håndterer sikkerhet i plan- og byggefasen. I loven foreslås det bruk av hensynssoner med betingelser som stilles for å tillate eventuell utbygging, om krav til risiko- og sårbarhetsanalyser for utbyggingsområder og om skjerpede krav til kommunens tilsyn, blant annet med bruk av uavhengig kontroll.

Offentlige myndigheter skal gi kommunen hjelp i planleggingen, og sentrale fagmyndigheter har ansvar for å følge opp at nasjonale interesser som er knyttet til deres fagområde blir tilstrekkelig ivarettatt i planarbeidet. Som beskrevet i kapittel 3.6 vil statlige forvaltningsoppgaver innen skredforebygging nå ivaretas av NVE. NVE vil kunne bistå kommunene med kompetanse og ressurser, slik NVE bistår innen flom og vassdragsrelaterede skred i dag.

4.2.2 Ekstremvær

Ekstremværsituasjoner oppstår når for eksempel vinden eller nedbøren er såpass kraftig, forventet vannstand er så høy eller at skredfaren er så stor, at liv og verdier kan gå tapt dersom samfunnet ikke er spesielt forberedt på situasjonen. Et overordnet kriterium er at det ekstreme været vil kunne forårsake omfattende skade på materiell og true liv og sikkerhet for befolkningen i et større geografisk område.

Kraftig vind som storm og orkaner kan lamme et samfunn hardt gjennom ødelagte bygninger, fare for mennesker som oppholder seg utendørs, eller at det rammer viktig infrastruktur.

Store nedbørsmengder i form av snø eller regn kan forårsake ødeleggende flom og skred. Snømengdene kan ramme kraftforsyningen og annen kritisk infrastruktur som veier og jernbane, føre til snøskred og sammenraste bygninger.

Stormflo eller springflo kan føre til høy vannstand langs kysten. Flere store byer i landet ligger ved utløpet av store vassdrag der sjøvannstanden kan være bestemmende for flomskader i vassdraget i en flomsituasjon. Den høye sjøvannstanden kan mange steder i seg selv være problematisk, selv uten kombinasjon med elveos.

I 2007 oppsto flere hendelser som følge av ekstremvær. I januar førte uværet til at Steigen kommune i Nordland fylke ble utsatt for alvorlig svikt i strømforsyningen i flere dager. Sørlandet ble i februar rammet av ekstremt snøfall som førte til trafikkproblemer, stengte veier og evakuering av

bilister som satt fast i kø. I Buskerud og Vestfold førte store nedbørsmengder til flom i begynnelsen av juli.

4.2.3 Store skogbranner

Mange og store skogbranner oppstår i år med lengre tørkeperioder. Dersom klimaet i Norge går i retning av mindre snø i lavlandet på vinteren, mer vind, høyere temperaturer og perioder med tørke, taler dette for at antallet skogbranner og omfanget av enkeltbranner vil øke.

Det er den enkelte kommune som har ansvaret for å bekjempe skogbranner. Store skogbranner krever langt større personell- og utstyrressurser enn det mange skogbrannutsatte kommuner har. Et organisert samarbeid mellom kommunene er avgjørende for god skogbrannberedskap. En utvikling i retning av interkommunale brannvesen vil styrke både det forebyggende brannvernarbeidet og evnen til å håndtere store og komplekse hendelser.

Sivilforsvaret som statlig forsterkningsressurs er viktig og forutsigbar del av skogbrannberedskapen. Under ledelse av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er det under utvikling et enhetlig innsatsledelsessystem for brannvesenet og Sivilforsvaret. Systemet vil gi felles føringer for kommando og kontroll, og vil gi betydelig bedre forutsetninger for å kunne håndtere store hendelser med omfattende ressursinnsats, se også kapittel 6.4.2.

Meteorologisk institutt gir i hele skogbrannsesongen godt grunnlag for å bedømme eventuelle ekstraordinære beredskapstiltak i ulike deler av landet. Videre har kommunene i de erfaringsmessig mest skogbrannutsatte områdene i samarbeid med Norsk Aero Klubb etablert overvåking med småfly i perioder med skogbrannfare.

Staten har siden 1986 hatt et eget skogbrannhelikopter i beredskap i perioden mai til august for å støtte den bakkebaserte slokkeinnsatsen ved store og vanskelig tilgjengelige skogbranner. Helikopteret deltar både i aktiv slokking og bringer personell og utstyr inn i slokkeområdet. Fly og helikoptre forflyttes ofte over landegrensene ved store skogbranner. Et norsk helikopter deltok for eksempel i forbindelse med de store skogbrannene i Hellas sommeren 2007.

4.2.4 Klimaendringer – mer enn dårlig vær

Klimaendringer påvirker oss på flere måter. I den fjerde hovedrapporten fra FNs Klimapanel i 2007 blir det lagt fram betydelig dokumentasjon på kli-

maendringer. Rapporten påpeker at utviklingen i blant annet temperatur, havnivå, istykkelse og nedbør gir entydige bevis på at det globale klimasystemet blir varmere. Havet har absorbert 80 prosent av den tilførte varmen så langt, men når havet stiger, utvider havvannet seg, samtidig som havets evne til å ta opp karbon svekkes. Det siste bidrar til ytterligere global oppvarming.

I følge Klimapanelet forventes en økning i global middeltemperatur på mellom 1,1 og 6,4 °C fram til 2100. Generelt tror man oppvarmingen vil bli størst på høye breddegrader om vinteren. Det vil også bli flere intense nedbørsepisoder. På lavere breddegrader kan man få mer tørke og forørkning. For det nordlige Europa forventes mer nedbør, mens middelhavlandene og størsteparten av Afrika blir tørrere.

Klimaendringene vil også kunne få konsekvenser for kritisk infrastruktur. For eksempel vil klimaendringer kunne påvirke veg- og jernbaneinfrastrukturen. I tillegg vil økt havnivå kunne få konsekvenser for dimensjonering og vedlikehold av rullebanelegemene på enkelte flyplasser og moloanlegg. Veg- og jernbanelegemene vil være utsatt for mer utvasking og fare for utglidning. Dette, sammen med økt lavtrykksintensitet, vil kunne øke faren for ulykker og ha konsekvenser for framkommelighet, punktlighet og regularitet i transportsektoren. Endrede temperatur- og nedbørforhold vil også kunne påvirke vassdrag og kraftproduksjon, strømmettet kan bli mer utsatt for belastninger fra vær og vind og tilvekst av skog kan gi utfordringer for vedlikehold.

Arter både på land og i vann vil vandre nordover med et varmere klima, og nye arter vil derfor komme til Norge som følge av klimaendringer. Med et varmere klima er det sannsynlig at også noen fremmede arter som tidligere ikke har kunnet overleve det kalde klimaet i Norge, kan etablere seg både i hav, ferskvann og på land. Samtidig kan det bli vanskelig for noen arter som er tilpasset nåværende klima, å overleve. Derfor forventes noe endret arts mangfold i Norge som følge av klimaendringer. Global og lokal oppvarming gir økt utbredelse av sykdommer som overføres av en bærer som for eksempel mygg, flått eller snegler. Nye arter vil også kunne medføre økt smitterisiko.

Innførsel av visse fremmede arter kan få store konsekvenser for miljøet i Norge. Beredskap knyttet til negative konsekvenser for samfunnet ved fremvekst av nye arter ble øvet i regi av Mattilsynet i 2007. Det er også utarbeidet en nasjonal strategi, «Tverrsektoriell nasjonal strategi og tiltak mot fremmede skadelige arter».

I forbindelse med de mange flommene de siste årene har det vist seg at drikkevannforsyningen i mange kommuner ikke tåler flommer av en relativt moderat størrelse (gjentaksintervall under 50 år). Særlig i forhold til klimaendringene kan det derfor være grunn til å vurdere drikkevannsforsyningens sårbarhet overfor flom nærmere. Også avløpsnettet er sårbart for situasjoner med intens nedbør, da dagens dimensjoneringskrav er lave. Dette kan føre til oversvømmelser og skader på bygninger og infrastruktur. Med klimaendringer og økt fortetting i byene forventes dette problemet å øke.

Vannkildene vil bli mer utsatt for forurensning gjennom større avrenning, økt oppblomstring av alger samt at vannkildenes barriere mot forurensning kan bli redusert. Økt havnivå gir mulighet for inntregning av sjøvann også i ferskvannsreservoarer.

4.2.4.1 Tilpasning til klimaendringer

Regjeringen vil at det norske samfunnet i større grad må forberedes på klimaendringer, og hensynet til å redusere konsekvensene av klimaendringer må ligge til grunn i planleggingen på alle nivåer.

Det er behov for en styrket koordinering av Norges arbeid med tilpasning til klimaendringer på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. I Innst. S. nr. 49 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 39 (2003–2004) om samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid, anmodet Stortinget regjeringen om å iverksette arbeid for å få oversikt over mulige konsekvenser av klimaendringer og fremme en sak for Stortinget om aktuelle tiltak for å begrense effektene av klimaendringer innenfor alle samfunnssektorer.

Regjeringen besluttet våren 2007 å etablere en koordineringsgruppe på departementsnivå. Gruppen ble nedsatt for å ivareta de tverrsektorielle oppgavene i Norges arbeid med kartlegging av sårbarhet og tilpasning til klimaendringer, jf. Stortingets anmodning. Gruppen skal utarbeide en strategi for det fremtidige arbeidet med klimatilpasninger i Norge, skaffe helhetlig oversikt over status for klimatilpasning og forskning på området samt legge til rette for informasjonsutveksling mellom berørte aktører. Koordineringsgruppen ledes av Miljøverndepartementet. Justisdepartementet har stilt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap til disposisjon som sekretariat for gruppen.

Den nasjonale strategien skal være et hjelpemiddel og danne en overbygning for departemen-

tenes eget arbeid med sektorspesifikk klimatilpasning. Strategien vil ta utgangspunkt i de enkelte departementers egne rapporteringer på området, og skal være sektorovergripende og kortfattet. Etter planen skal strategien utvikles over en periode på fem år.

Sekretariatet arbeider med å skaffe en helhetlig oversikt over det arbeidet som pågår når det gjelder tilpasning til klimaendringer i Norge, herunder områder hvor det er behov for mer kunnskap/forskning. Det er gjennomført kartlegging av klimatilpasningsarbeid i kommuner og fylker samt kartlegging av klimatilpasningsarbeid i statlige etater. Undersøkelsene viser at det er høy oppmerksomhet i forvaltningen om konsekvenser av klimaendringene for egne ansvarsområder, men resultatene viser også at mange kommuner ikke har formalisert arbeidet med klimautfordringene. Det gjelder også for fylkeskommunene og fylkesmennene, om enn i noe mindre grad. Videre viser kartleggingen at det er stort behov for mer kunnskap på området. Det er også foretatt en landsdekkende befolkningsundersøkelse om befolkningens holdninger til klimaendringer, bekymring knyttet til dette samt forventning om planlegging, tiltak og informasjon fra lokale myndigheter. Befolkningsundersøkelsen viser at befolkningen har høy bevissthet om at klimaendringene påvirker samfunnet samtidig som de har en forventning til at ansvarlige myndigheter sørger for at vi er forberedt på å møte konsekvensene.

En nasjonal nettportal for klimatilpasning som skal gi helhetlig informasjon til ulike målgrupper om klimatilpasning, er under opprettelse. Dette gjelder både informasjon om mulige konsekvenser av klimaendringer, og konkrete råd og eksempler på klimatilpasningstiltak. Nettportalen skal også være en arena hvor forskning og forvaltning kan knyttes sammen. Kommuner er en viktig målgruppe. Det er forventet at nettportalen sommeren 2008 skal være oppe på et nivå som fyller de målene som er satt.

Klimatilpasning er satt på dagsorden i internasjonale organisasjoner som FN og EU. EUs grønbok om klimatilpasninger legger vekt på at selve tilpasningstiltakene må treffes på nasjonalt og lokalt plan, men at det er viktig at innsatsen samordnes på en kostnadseffektiv måte. FNs klimakonvensjon har et eget kapittel om tilpasning til klimaendringer og Norge har som FN-medlemsland forpliktet seg til å utarbeide en strategi for nasjonal tilpasning til klimaendringer.

4.3 Bortfall av samfunnskritisk infrastruktur

I denne meldingen legges Infrastrukturutvalgets definisjon av kritisk infrastruktur til grunn: *Kritisk infrastruktur* er de anlegg og systemer som er helt nødvendige for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner som igjen dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trykksfølelse.

For begrepsmessig å konkretisere kritisk infrastruktur, skilles det mellom kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, jf. kapittel 2.1.1.

Gjennom en rekke studier og eksempler er det tydeliggjort at samfunnets funksjonsdyktighet er svært avhengig av en rekke fysiske og tekniske infrastrukturer. Skulle det oppstå alvorlig svikt i disse infrastrukturene er samfunnet ikke i stand til å opprettholde de leveranser av varer og tjenester som befolkningen er avhengig av.

Svikt i en infrastruktur kan raskt forårsake massive forstyrrelser i samfunnet. Infrastrukturene utgjør dermed et stort sårbarhetspotensial for samfunnet som helhet. Ett annet fellestrekk er at de ulike infrastrukturene i større eller mindre grad er gjensidig avhengige av hverandre, og virkningene av svikt har dermed en sektorovergripende karakter. En kompliserende faktor er at flere infrastrukturene er koblet sammen med infrastrukturene på tvers av landegrensene. I så måte har også sikkerhets og beredskapsarbeidet med å beskytte kritisk infrastruktur en grenseoverskridende/overnasjonale karakter som forutsetter tett samarbeid på tvers av landegrensene.

Samfunnets raske endringstakt og høye krav til inntjening og produksjon, gjør at det er viktig å ha evne til å omstille seg til nye faglige, teknologiske og organisatoriske krav i en virksomhet. Samtidig må evnen til omstilling ikke bare avgrense seg til disse forholdene. Like viktig er det å ivareta hensynet til sikkerhet ved omstillinger. Virksomheter med en god sikkerhetskultur vil evne å ta inn over seg slike forhold.

Tiltak for å sikre kritiske infrastrukturene og kritiske samfunnsfunksjoner krever grundig behandling og høy prioritet. Alle offentlige myndigheter skal stille tydelige krav, føre effektive tilsyn og sikre god beredskap. Samtidig må den enkelte bedrift være bevisst sitt ansvar for sikkerheten. Den enkelt av oss har også et ansvar for å være forberedt på avbrudd i forsyningen av viktige tjenester og varer.

Tiltak for å sikre kritisk infrastruktur er nærmere omtalt i kapittel 5. Regjeringen har i tillegg fremmet en egen stortingsmelding på IKT-områ-

det, St.meld. nr. 17. (2006–2007) Eit informasjons-samfunn for alle, jf. Innst S. nr. 158 (2006–2007).

4.3.1 Brannen på Oslo Sentralstasjon

Kabelbrannen på Oslo Sentralstasjon (se boks 4.3) viser at samlokalisering av samfunnskritiske kabler i samme kabelkulvert bør være gjenstand for en helhetlig og generell vurdering, der alle aktuelle aktører deltar. Fordeler ved bedre samordning mellom de aktuelle aktører er kortest mulig graveperiode, forebygging av skade på annen infrastruktur ved graving og å sikre rask gjennomføring av reparasjonsarbeider.

Forskrift og retningslinjer for legging og flytting av ledninger over, under og langs riks- og fylkesveier er for tiden under revidering av Samferdselsdepartementet. Samfunnets avhengighet av kritisk infrastruktur har økt betydelig de siste tiår, og det er derfor viktig at man legger til rette for robuste løsninger for alle infrastrukturene og at man legger til rette for et lovverk som sikrer samordning.

Aktørene innen IKT, kraft og vann- og avløp har selv tatt initiativet til et samordningsprosjekt som skal se på mulighetene for å sikre samfunnsoptimale løsninger og god koordinering av arbeider med infrastruktur i offentlig veigrunn. Aktørene

Boks 4.3 Brannen på Oslo Sentralstasjon

På kvelden den 27. november 2007 ble det utført gravearbeid i en grøft med høyspenningskabler nær Oslo Sentralstasjon. En kabel ble skadet av gravearbeidene og det oppstod en jordfeil på denne kabelen. To minutter senere ble to 11 kV høyspenningskabler planmessig automatisk utkoblet som følge av overstrøm.

En time senere oppsto det brann med sterk røykutvikling i kulverten på Oslo S. Brannvesenet kom til og etter hvert ble strømtilførselen beordret frakoblet og området ble strømløst og evakuert. All togtrafikk ble stanset og driften ble ikke gjenopprettet før om ettermiddagen neste dag. Om lag 80 000 reisende ble berørt og om lag 25 000 internettkunder, en rekke telefonkunder og kunder av leide samband, var uten tjenester i om lag ti timer, herunder betydelige leverandører av teletjenester og deres kunder, eksempelvis banker og butikker.

ga i februar 2008 ut rapporten: I veien for hverandre – samordning av rør og kabler i veigrunnen.

I tillegg er gravemelding.no opprettet. Gravemelding.no gir opplysninger om kabelnettet til Telenor over hele landet. I enkelte kommuner er det dessuten «Samordnet gravemeldingstjeneste» for flere ledningseiere.

Kulvertproblemstillingen forsterkes når kabler som blir benyttet til reservekraftforsyning ligger i samme kulvert. Hendelsen på Oslo S avdekket også behovet for reserveløsninger. Når det gjelder eksempelvis strømforsyning ved sykehus, passasjerskip, prosess- og offshoreanlegg, banker, finansinstitusjoner, datasentraler, ekomannlegg og offentlige etater med beredskapsansvar er nødstrøm et viktig beredskapstiltak. Alle som er kritisk avhengig av uavbrutt strøm- og teletilførsel må sikre seg gjennom nød- eller reserveløsninger.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har sammen med berørte etater utarbeidet en evalueringsrapport etter hendelsen på Oslo S. I evalueringsrapporten fremkommer flere forbedringspunkter. Justisdepartementet og DSB følger opp evalueringen gjennom å innkalle aktørene til erfaringsmøter om forbedringstiltakene, herunder for å drøfte behovet for en felles øvelse. Dette gjøres både for å sette søkelys på konstruktiv læring og en gjensidig avklaring av utfordringer, roller og ansvar etter denne hendelsen spesielt, men også som et forebyggende grep i forhold til slike hendelser spesielt.

Hendelsen avdekket også at organisatorisk oppsplitting kan ha bidratt til oppstykkning og utdeliggjøring av ansvar og roller. Dette er nærmere omtalt under kapittel 5.10.1 om offentlig eierskap.

4.4 Pandemi

Verdens befolkning har økt og graden av urbanisering er høyere enn tidligere. En eventuell smittespredning skjer mye raskere enn hva den har gjort ved tidligere pandemier, grunnet både økt global reiseaktivitet og det forhold at nordmenn reiser mer.

De viktigste utfordringene på pandemiområdet består i å sikre at landet har en god forsyningssituasjon for relevante helserelevante produkter og at samfunnet tar inn over seg konsekvensene av en influensapandemi og planlegger deretter.

Norge er i utgangspunktet godt rustet til å møte en pandemi. Helse- og omsorgsdepartementet utarbeidet nasjonal pandemiplan i februar 2006, og i januar 2007 var Overordnet nasjonal helse- og sosialberedskapsplan klar. Planene ble øvet da

Helse- og omsorgsdepartementet gjennomførte sektorøvelsen «Helseøvelsen 2007» i november 2007, hvor også andre sektorer deltok. Pandemiplanen bygger på at det kan være behov for omfattende tiltak både fra kommuner, spesialisthelsetjenesten, Fylkesmannen og sentrale myndigheter dersom det bryter ut en pandemi. Tiltakene er i stor grad relatert til smittevern og sosial og helsemessig beredskap.

Planen gir planforutsetninger for alle departementene og deres sektorer. Planen legger opp til at alle departementene ivaretar planlegging for en pandemisk influensa i tråd med de angitte rammer. Innenfor de fleste sektorer vil dette omfatte tiltak for å forebygge smittespredning og sykdom og opprettholde viktige funksjoner, som barnehager og skoler, trygdeforvaltning, kommunikasjon (transport, telekommunikasjon), energisektoren (kraftforsyning, olje og gass), vann og avløp, renovasjon med mer.

Et utbrudd av en pandemi kan føre til betydelig belastning på samfunnet som helhet, med omfattende økning i fravær av arbeidskraft. For å opprettholde kritisk infrastruktur og viktige samfunnsinstitusjoner og sikre distribusjon av varer og tjenester, er arbeidskraft en kritisk ressurs.

Et pandemiutbrudd er en sektorovergripende hendelse som vil kunne komme til å stille høye krav til kriseberedskap og krisehåndtering generelt og på myndighetenes samordning og samhandling spesielt.

Det er viktig at både kommunale, regionale og statlige myndigheter planlegger for å sikre samfunnskritiske funksjoner i en situasjon der store deler av arbeidstokken er fraværende på grunn av sykdom.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) utarbeider en årlig nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR). NSBR for 2008 omhandler blant annet samfunnssikkerhetsmessige konsekvensene av et pandemiutbrudd i Norge.

DSB har sammen med sentrale aktører kartlagt konsekvenser av et pandemiutbrudd for ulike sektorer. Kartlegging og analyse viser at en moderat pandemi vil kunne føre til at sentrale samfunnsfunksjonene vil kunne ha noe redusert kvalitet. Dersom vi får utbrudd av en alvorlig pandemi, vil dette kunne ramme kritiske samfunnsfunksjoner, blant annet innenfor helsetjenesten, strømforsyningen og transportnettet. Regjeringen arbeider derfor med å styrke den tverrsektorielle planleggingen for å kunne sikre at viktige samfunnsfunksjoner blir ivarettatt også under en pandemi.

Kartleggingen viste at flere samfunnskritiske funksjoner vil kunne ha behov for å forbedre evnen til å håndtere konsekvensene av et alvorlig pandemiutbrudd. Med bakgrunn i rammeplanen for nasjonale øvelser planlegges det å gjennomføre en større øvelse i 2009 der scenarioet er pandemi. DSB vil i samarbeide med helsemyndighetene planlegge og gjennomføre øvelsen der sentrale, regionale og lokale myndigheter vil delta.

4.5 Terror og annen sikkerhetstruende aktivitet

I dag er det ingen direkte trussel mot Norges sikkerhet, men det foreligger potensielle trusler som kan svekke norsk sikkerhet om de ikke motvirkes. I Soria Moria-erklæringen fremgår det at regjeringen vil styrke beredskapen mot terror- og sabotasjeaksjoner. Antiterrorstrategien i fredstid skal bygge på justispolitiske prinsipper og virkemidlene følge av dette.

I Innst. O. nr. 29 (2007–2008), jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), har Stortinget vedtatt endringer i straffebestemmelser om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Det vies et eget kapittel til terrorhandlinger i den nye straffeloven. Dette gjenspeiler en utvikling der terrorisme i stadig større grad har blitt en del av trusselbildet mot Norges sikkerhet. Den nye bestemmelsen inneholder mer spesialiserte og eksplisitte straffebestemmelser som gjør straffeansvaret for terrorhandlinger og ikke minst terrorrelaterte handlinger mer synlige. Definisjonen av terror er noe snevret inn gjennom at terrorforsett er erstattet med terrorhensikt. Terrorhensikten gjenspeiler at målet med terrorhandlingen er å skape kaos, frykt eller å påvirke avgjørelser.

Med terrorrelaterte handlinger siktes det til handlinger som har tilknytning til selve terrorhandlingen, som finansiering av terrorhandlinger og visse former for forberedelse av terrorhandlinger. Det siste omfatter ikke bare oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger, men også ulovlig befatning med svært farlige stoffer som egner seg spesielt godt til å bli anvendt i terrorhandlinger, som for eksempel kjernefysisk og radioaktivt materiale.

I diskusjonen om samfunnssikkerhet er det hensiktsmessig å klargjøre skillet mellom terrorisme og sabotasje. Sikkerhetsloven definerer terrorisme som ulovlig bruk av, eller trussel om bruk av, makt eller vold mot personer eller eiendom, i den hensikt å legge press på landets myndigheter,

befolkning eller samfunnet for øvrig for å oppnå politiske, religiøse eller andre ideologiske mål. Sabotasje, på den andre siden, er en bevisst ødeleggelse av et objekt der hensikten er å skade eieren økonomisk, politisk eller militært. Hovedmålet med sabotasje er således å sette et objekt ut av funksjon, mens hovedmålet med terrorisme er å benytte den frykten aksjonen skaper som et pressmiddel for å oppnå et tredje mål.

Personer og grupper motivert av ekstrem ideologi representerer en vedvarende trussel mot europeisk sikkerhet. Slik vold er grenseoverskridende, og alle land kan bli rammet. Flere terroraksjoner er blitt avverget i Europa i de senere år, men det finnes personer og grupper i europeiske land som ønsker å gjennomføre nye aksjoner. Det finnes personer med tilknytning til ekstreme miljøer i Norge. Slike miljøers kontakt med terrorvirksomhet er hovedsakelig knyttet til støttevirksomhet. Slik støttevirksomhet omfatter blant annet finansiering og identitetsforfalskning og utføres til fordel for personer eller grupper i utlandet som antas å være tilknyttet ekstreme organisasjoner.

Økt radikaliserings (en prosess der personer i økende grad aksepterer og oppfordrer til bruk av vold for å nå politiske mål) gjør trusselbildet mer uforutsigbart. Erfaringer fra andre europeiske land viser at personer som gjennomgår radikaliserings, raskt kan utvikle operativ intensjon og kapasitet. Med økt radikaliserings kan grupper i det ekstreme miljøet i økende grad respondere negativt på nasjonale hendelser eller kontroversielle politiske saker i Norge. Personer som bedriver støttevirksomhet til ekstreme organisasjoner i utlandet, kan i enkelte tilfeller også bidra til radikaliserings i Norge. Norske militære styrkebidrag i konfliktområder kan være en årsak til at norske interesser oppfattes som legitime mål av ekstreme grupper.

Dagens terrortrussel i Europa utgjøres først og fremst av personer med fast opphold i Europa og som er blitt radikaliserings mens de har bodd her. Utviklingen tilsier at norske myndigheter må fortsette sitt bredt forebyggende arbeid for å hindre at personer radikaliseres av ekstrem islamistisk ideologi, og at personer som allerede har en slik ideologisk overbevisning får anledning til å etablere selvstendige operative grupper i Norge.

Det nasjonale ekstreme miljøet i Norge inkluderer både ekstreme høyreorienterte og ekstreme venstreorienterte aktører samt ekstreme dyreværnmiljøer. Ingen av disse utgjør i dag en reell trussel mot vitale nasjonale interesser. Disse gruppenes bruk av vold bidrar imidlertid til å skape

Boks 4.4 Terroraksjoner i Europa

Avdekkede planer og gjennomførte terroraksjoner i Europa viser et bredt spekter av målutvelgelse, og flere av målene har vært objekter med lav tilgjengelighet. Hovedvekten av aksjonene har imidlertid rettet seg mot sivile mål med ingen eller liten grad av sikkerhet, det vil si objekter med høy grad av tilgjengelighet.

I flere av tilfellene hvor planer om terrorangrep i Europa har blitt avdekket har personer uten bevist tilknytning til internasjonale nettverk stått bak. Slike grupperinger har ofte begrenset operativ kapasitet. Sannsynligheten for at slike grupperinger skal gjennomføre et terrorangrep er derfor størst hvis de retter sin oppmerksomhet mot ubeskyttede mål. Al-Qaida-nettverket har imidlertid fremdeles intensjon om å ramme beskyttede og strategiske mål i Vesten. Selv om majoriteten av fremtidige terrorplaner trolig vil rette seg mot ubeskyttede mål, vil trolig også beskyttede objekter være mål for planlagte aksjoner.

frykt og utrygghet, og kan i ytterste konsekvens representere en trussel mot det norske samfunnet.

Antall registrerte trusler mot norske myndighetspersoner har økt de siste tre årene. Dette henger trolig sammen med den sterke graden av personrelatert medieeksponering av myndighetspersoner. De siste årene har det vært flere trusler mot myndighetspersoner fremsatt via elektroniske medier. Enkel e-posttilgang har økt myndighetspersonenes tilgjengelighet, og ser ut til å ha senket enkelte personers terskel for spontane utbrudd av sinne og frustrasjon overfor myndighetspersoner.

Norge er også utsatt for uønsket etterretningsvirksomhet fra flere stater. Fremmede stater bruker i stor grad egne etterretnings- og sikkerhetstjenester for å understøtte sine nasjonale interesser. Flere staters etterretningstjenester innhenter informasjon om ulike forhold i Norge på en måte som kan være i strid med norsk og internasjonal lovgivning. Omfanget av virksomheten og tjenestenes interesseområder endrer seg lite fra år til år. Etterretningsvirksomheten er rettet mot både statlige og private aktører involvert i politiske beslutningsprosesser, og aktører som behandler spørsmål relatert til blant annet norsk økonomi-, ressurs- og sikkerhetspolitikk. Etterretningstjenestenes interesse

for den norske olje- og gassvirksomheten utgjør en særlig utfordring for Norge.

Nordområdene generelt og energi og teknologiutvikling samt ressurs spørsmål spesielt, er i dag gjenstand for en betydelig og voksende internasjonal oppmerksomhet. Uavklarte spørsmål rundt forhold i nordområdene bidrar til å øke den generelle etterretningstrusselen mot både private og statlige aktører i Norge.

Etterretningsvirksomheten har både et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. Pågående etterretningsaktivitet har ikke nødvendigvis umiddelbare synlige konsekvenser, men kan over tid få stor betydning. Kontraetterretningsarbeidet gjøres best ute i hver enkelt virksomhet ved at man er bevisst på etterretningstrusselen, verdien av informasjonen man forvalter, hvordan og med hvem informasjonen deles, og hvordan informasjonen sikres.

4.5.1 Masseødeleggelsesmidler

Masseødeleggelsesmidler omfatter kjernefysiske, radiologiske, kjemiske og biologiske stridsmidler. I tillegg inkluderes farlige kjemiske, biologiske og radiologiske substanser som er fremstilt for andre formål enn våpenformål, men som har stort skadepotensial.

Kjernefysiske, radiologiske, biologiske og kjemiske midler krever ulik håndtering, og håndteres av forskjellige myndigheter og kompetansemiljøer avhengig hvilke midler som er tatt i bruk. Informasjonshåndtering, tverrfaglig samarbeid og behov for sivilt-militært samarbeid utgjør felles utfordringer. Beredskap mot masseødeleggelsesmidler hviler på ansvarsprinsippet og den ordinære beredskapen i forhold til smittevern og ulykker med atom/radiologiske og kjemiske midler. I St.meld. nr. 39 (2003–2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid ble det gitt en beskrivelse av ansvar, beredskap og utfordringer knyttet til atomberedskap, smittsomme sykdommer og bioterrorisme og kjemikalieberedskap.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) leder faggruppen for beredskap mot masseødeleggelsesmidler, som ble nedsatt av Justisdepartementet i 2003. Gruppen utgjør et tverrfaglig miljø for de ulike virksomhetene og myndighetene som har et ansvar innenfor beredskap mot masseødeleggelsesmidler. Et sentralt mål med faggruppen er å komme med forslag til gode rutiner og kommunikasjon mellom ulike faglige aktører samt ta opp spørsmål som gjelder ansvarsforhold og samhandling i grenseflatene mellom ulike fagmyndigheter.

På bakgrunn av faggruppens arbeid utga DSB en revidert versjon av nasjonal rammeplan for beredskap mot masseødeleggelsesmidler høsten 2007. Rammeplanen beskriver ansvaret til samtlige departementer som har et ansvar på området og oppgaver for underlagte etater, herunder Forsvaret. Rammeplanen gir et felles utgangspunkt for det kontinuerlige arbeidet med å utvikle evne til å håndtere masseødeleggelsesmidler i nødetatene (politi, brann, helse), Sivilforsvaret og Forsvaret.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) vurderer det som lite sannsynlig at en ikke-statlig aktør kan gjennomføre et terroranslag med et masseødeleggelsesmiddel i Norge med massedød som resultat. Flere ikke-statlige aktører viser imidlertid interesse for masseødeleggelsesmidler. Ikke-spredningsarbeidet har som mål å forhindre at kunnskap, råmaterialer eller produkter eksporteres fra Norge til aktører som kan ha til hensikt å utvikle og produsere masseødeleggelsesvåpen eller leveringsmidler for slike. På lik linje med øvrige land i Europa er norske bedrifter og forskningsinstitusjoner mål for stater som ønsker å skaffe til veie produkter, teknologi og kunnskap til bruk i utvikling av kjernevåpen. Eksportkontroll er i stor grad knyttet til lister over varer som det kreves eksportlisens fra Utenriksdepartementet for, før eksport kan finne sted. Lisensplikten gjelder også for teknologi og tjenester knyttet til disse varene. I tillegg gjelder lisensplikt for eksport av enhver vare, teknologi og tjenesteytelse dersom det er kjent, eller burde vært forstått, at varen, teknologien eller tjenesten, helt eller delvis, er ment for et masseødeleggelsesvåpenprogram eller for leveringsmidler for slike våpen. Videre kreves det tillatelse fra Utenriksdepartementet for å bistå til salg av slike varer mellom to tredjeland når det foreligger kunnskap om at varene har forbindelse til et masseødeleggelsesprogram. Videre gjelder lisensplikt ved eksport av enhver vare til militære formål til land som er i krig, hvor krig truer eller det er borgerkrig samt til land som er gjenstand for våpenembargo vedtatt av FNs Sikkerhetsråd.

Bindende vedtak fattet av FNs sikkerhetsråd om sanksjoner mot land gjennomføres i norsk rett. Forskrift om sanksjoner mot blant annet Iran og Nord-Korea gir for eksempel strenge regler om eksport til disse landene. Som nasjonal eksportkontrollmyndighet er Utenriksdepartementet oppgitt å føre en nær dialog med og gi god informasjon om norsk eksportkontroll til norske eksportører, teknologiinstitusjoner og det sivile samfunn.

Innenfor området ikke-spredning har PST i den senere tid lagt vekt på forebyggende aktivitet rettet mot både næringslivet og utdanningsinstitusjoner

for å motvirke at disse bevisst eller ubevisst bidrar med varer, teknologi eller kunnskap til utvikling av masseødeleggelsesvåpen. PST prioriterer å videreføre og videreutvikle informasjonsarbeid for å bevisstgjøre aktører involvert i eksport, samt å videreutvikle nasjonale mekanismer for eksportkontroll.

I Innst S. nr. 49 (2003–2004), jf. St.meld. nr. 39 (2003–2004), fattet Stortinget vedtak om at regjeringen skulle fremme en sak for Stortinget med helhetlig gjennomgang av på hvilken måte og på hvilke arenaer Norge best kan bidra i arbeidet nedrustning og ikke-spredning. Regjeringen viser i denne sammenheng til en egen melding om nedrustning og ikke-spredning som vil bli fremlagt i innneværende sesjon.

4.5.1.1 EUs grønbok om biologisk beredskap

EUs grønbok om biologisk beredskap tar mål av seg til å gi retning for det videre arbeidet i EU på dette området. I grønboken fremhever kommisjonen at Europa i fremtiden kan bli et offer for terrorangrep med biologiske våpen eller materialer. Kommisjonen ønsker med grønboken å igangsette en debatt om hvordan EU bør forholde seg til denne potensielle trussel, nærmere bestemt hvordan den biologiske risiko kan reduseres og beredskapen kan styrkes.

Grønboken må ses i sammenheng med andre eksisterende tiltak på EU-plan, særlig forslag til direktiv om identifisering og utpeking av europeisk kritisk infrastruktur (EPCIP) og EUs 7. rammeprogram for forskning, «European Security Research and Innovation Forum» (ESRIF) og «European Centre for Disease Prevention and Control» (ECDC). For nærmere omtale av disse tiltakene se henholdsvis kapittel 5.10.5 og 9.1.2.

Kommisjonen foreslår i grønboken blant annet følgende tiltak på EU-plan:

- opprettelse av et Europeisk Bio-Nettverk (EBN)
- opplysningskampanjer rettet mot vitenskapelige institutter mv.
- vedtakelse av felles europeiske minimumsstandarder
- EU-finansiert forskning om biologisk risiko
- kontroll av medlemsstatenes laboratoriekapasitet i forhold til krisehåndtering
- oppbygging av felles minimumsbeholdninger av vaksiner

Grønboken har vært på høring og forslagene er for tiden til behandling i Rådet.

4.5.2 Eksplosiver

Regjeringen vil unngå at eksplosiver kommer på avveie eller i gale hender. Det vurderes derfor om alle tillatelser knyttet til håndtering av sivilt sprengstoff skal sentraliseres hos Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

Ved inngangen til 2006 trådte endringene i forskrift om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff i kraft. Endringen innebærer skjerpede krav til montering av alarm, regelmessig kontroll og bygningstekniske krav til oppbevaringsstedet for å hindre at eksplosiver kommer på avveie eller i urette hender. Forsvaret har egne bestemmelser om sikring av eksplosiver for å unngå at militært sprengstoff kommer på avveie.

En egen arbeidsgruppe i EU (Explosives Security Experts Task Force) avsluttet sitt arbeid i 2007. Gruppens resultater er oppsummert i en rapport med anbefalinger for å bedre eksplosivberedskapen. Anbefalingene er fulgt opp av Kommisjonen som i november 2007 foreslo en handlingsplan med en lang rekke tiltak for å sikre eksplosiver fra å komme på avveie eller i urette hender. Ett av forslagene omhandler krav om sikkerhetsmerking og sporing av eksplosiver. Dette skal bidra til at man til enhver tid skal ha oversikt over eksplosivene og at de ikke overleveres til noen som ikke skal ha tilgang til dem.

I de senere årene har det også skjedd en betydelig økning i behovet for å destruere såkalte eierløse eksplosiver. I forbindelse med eierskifter av for eksempel gårdsbruk blir det under opprydding stadig funnet gamle eksplosiver og disse kan forårsake stor skade i ukyndige hender. I forbindelse med innskjerpingen av hvem som lovlig kan erverve eksplosiver gjennomføres det et amnesti hvor det offentlige betaler for destruksjon av våpen og sprengstoff. Dette for å forhindre at eksplosiver og våpen blir oppbevart ulovlig, og for å redusere risikoen for at de havner i urette hender.

4.5.3 Alvorlig dataangrep mot samfunnskritisk infrastruktur og informasjon

IT-systemer forstyrres jevnlig som følge av ulike former for IT-angrep. Samfunnet må i tillegg være forberedt på at det i fremtiden kan forekomme et koordinert IT-angrep mot infrastruktur som enten direkte eller indirekte påvirker norske samfunnsinteresser. I tillegg til angrep kan sårbarheten i systemene knyttes til uhell, for eksempel ved menneskelig eller teknisk svikt. Sårbarhet i forhold til

Boks 4.5 Tjenestenektangrep

Sommeren 2007 ble Estland utsatt for et massivt tjenestenektangrep som rammet de fleste departementer, parlamentet og politiet. Angrepet ble sett i sammenheng med en kontroversiell flytting av et krigsminnesmerke. Dette angrepet er en del av en ny trend som kalles «hacktivism», det vil si utnytting av angrep over Internett som en form for politisk ytring eller protest. Formålet er her ofte å ta over en offentlig webside og plante sitt eget budskap der.

Høsten 2007 ble to viktige Telenor-kunder utsatt for et stort tjenestenektangrep. Dette resulterte i en kraftig økning i Internetttrafikken over Telenors kjernenett. Angrepet ble håndtert av Telenor med assistanse fra NorCERT (se kapittel 5.1). Telenors kunder ble ikke rammet. Det antas at angrepet var økonomisk motivert.

naturpåkjenninger, som for eksempel flom og lynnedslag, påvirker også det totale risikobildet.

Nesten alle organisasjoner er avhengig av datanettverk og internettinfrastruktur. Et angrep som rettes mot kritiske punkter i den norske internettinfrastrukturen vil derfor kunne ramme tverrsektorielt og få store følger for virksomheter som er avhengig av kommunikasjonssystemer som går over internett.

Sårbare klientenheter koblet sammen i stadig voksende og sammenkoblede nettverk utgjør en risiko. Sammensmeltning av teknologier og kommunikasjonsbærende nettverk og det at teknologien som benyttes i nettverkene er mer homogen enn tidligere, bidrar til at trusselen fra ondsinnet programvare som utnytter sårbarheter i ofte benyttet teknologi er svært høy. Den stadige utviklingen av komplekse systemer og applikasjoner medfører samtidig en stadig tilvekst av nye sårbarheter som kan utnyttes av ondsinnet programvare. Det er derfor grunn til å tro at bekjempelse av IT-angrep vil kreve økt oppmerksomhet i tiden fremover.

En stor utfordring for informasjonssikkerheten er manglende sikkerhetsbevissthet hos brukere. Mange virksomheter og enkeltindivider undervurderer risikoen ved dårlig informasjonssikkerhet. Svært mange ser ut til å ha en generell mangel på kunnskap og bevissthet omkring behovet for informasjonssikkerhet, og hvilken rolle de selv spiller som aktør i et nett. Datamaskiner uten beskyttelse

kan, uten eierens viten, fjernstyres og dermed utnyttet for eksempel som plattform for tjenestenektangrep (DoS-angrep) mot blant annet Internetts infrastruktur. Dette gjør at Norge er en stor kilde til dataangrep mot andre land, Norge er for eksempel det største nordiske opphavsland for angrep mot europeiske datasystemer.

Tiltak for å sikre samfunnskritisk IKT-infrastruktur er nærmere omtalt i kapittel 5.1.

4.6 Ulykker med farlige stoffer

Farlige kjemiske stoffer kan ha potensial for å forårsake betydelig skade på helse og miljø, i tillegg til risiko for tap av menneskeliv. Store ulykker innenfor dette området kan også forårsake alvorlig skade på materielle verdier, herunder kritisk infrastruktur og kan også få betydning for olje- og gassforsyningen.

EU stiller særskilte krav til virksomheter som benytter eller produserer kjemikalier som er vurdert som spesielt farlige, og hvor uhell kan forårsake store skader på mennesker, materiell og miljø. Norge har implementert direktivet i forskrift 17. juni 2005 nr. 672 om tiltak for å forebygge og begrense skadevirkningene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer (storulykkeforskriften).

Boks 4.6 Vest Tank-ulykken i mai 2007

Torsdag 24. mai 2007 eksploderte to tanker ved tankanlegget til Vest Tank AS på Sløvåg industriområde i Gulen kommune i Sogn og Fjordane. Eksplosjonene skjedde i forbindelse med nøytralisering av sterkt basiske avfallstoffer. Nøytraliseringsprosessen utviklet brennbar gass og damp som ble antent av en glødebrann i et kullfilter. Utrykningspersonell fra Gulen brannvesen og Bergen brannvesen deltok i slokkearbeidet. Hordaland sivilforsvarsdistrikt bisto med forsterkninger. Dette var to svært kraftige eksplosjoner, men uten tap av menneskeliv og kun med mindre personskader. Verdimessig representerte ulykken tap av materielle verdier i størrelsesorden 50–100 mill. kroner.

Etter selve ulykken opplevde deler av befolkningen i det omkringliggende området ettervirkninger i form av helseplager, luktplager og annet ubehag.

Det er etablert en egen koordineringsgruppe for å forvalte storulykkeforskriften. Gruppen består av fem myndigheter: Direktoratet for samfunnssikkerhet (DSB), Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon.

Sevesodirektivet stiller krav til at norske myndigheter sørger for at det utarbeides lokale og regionale beredskapsplaner. Direktivet stiller også krav til at Norge i sin arealbrukspolitikk tar nødvendige hensyn til det langsiktige behovet for å opprettholde egnet avstand mellom virksomheter som er omfattet av direktivet, og boligområder, bygninger og områder med offentlig ferdsel så langt det er mulig.

Virksomhetene melder om at kommunene i stadig større grad tillater bygging innenfor, eller i den ytre grensen av sikringsfeltet. Det har eksempelvis dreid seg om private boliger som er plassert rett over rørledninger med brannfarlig vare og bygging i sikringsfelt rundt virksomheter som håndterer farlige stoffer. Problemet skyldes i stor grad et press på utnyttelse av kommunenes areal.

Industribedriftene har klare forpliktelser til å informere nærmiljøet både i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven og storulykkeforskriften. Virksomhetene skal gi informasjon i en lettfattelig form både om hvilke farlige stoffer som håndteres i bedriften og hvilket risikopotensial dette innebærer. Det skal informeres om forholdsregler ved en eventuell ulykke med slike stoffer samt informeres om sikkerhetstiltak og angivelse av hva som er hensiktsmessig atferd dersom ulykken inntreffer.

I etterkant av Vest Tank-ulykken har en rekke berørte myndigheter i fellesskap utarbeidet en rapport om hendelsen. Rapporten ser på myndighetenes erfaringer med håndtering og oppfølging av ulykken. Formålet med rapporten er å sammenstille de erfaringene hver enkelt involvert myndighet har gjort seg i forbindelse med hendelsen, få frem eventuelle uklare grensesnitt og ansvarsforhold mellom involverte myndigheter, og forbedringspunkt for håndtering av fremtidige hendelser i Norge. Det er enighet om at hendelsen har avdekket et forbedringspotensial i forhold til myndighetenes evne til samhandling, informasjonsdeling og bruk av faginstansene sin kompetanse. Rapportens forbedringsstiltak vil bli fulgt opp av de enkelte myndighetene. Erfaringene fra ulykken viste også behovet for at også virksomheter som ikke omfattes av storulykkeforskriften bør informere omgivelsene om risikoforholdene knyttet til håndtering av farlige stoffer. DSB utreder nå et slikt informasjonsbehov nærmere.

Både Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon (NSO), Statens forurensningstilsyn, Kystverket, Petroleumstilsynet og DSB stiller gjennom sine respektive regelverk krav til beredskapen. For å harmonisere disse regelverkene arbeides det for å utarbeide en felles beredskapsforskrift på området.

NSOs oppgave er å organisere og kontrollere egenbeskyttelsen (industrivernet) ved industri- og håndverksbedrifter og andre bedrifter etter særskilt vurdering. En bedrifts industrivern skal være organisert og utstyrt, opplært og øvet til å gjøre en innsats for å berge liv og helse, miljø og materielle verdier. De ulike virksomheters industrivern må være tilpasset bedriftenes risikoforhold. Det er viktig at virksomhetene gir nødvendig prioritet til arbeidet med et effektivt industrivern. Ved utgangen av 2006 var det på landsbasis 1016 industrivernpliktige bedrifter med om lag 17 200 personer involvert. NSO gjennomførte i alt 117 tilsyn i 2006. Industrivernet har flere steder et nært samarbeid med kommunenes brannvesen, og det er viktig at slikt samarbeid mellom private og offentlige ressurser styrkes.

Transport av farlig gods er nærmere omtalt i kapittel 5.6.3.

4.7 Utfordringer i nordområdene

Regjeringen ser nordområdene som Norges viktigste strategiske satsningsområde i årene som kommer. Regjeringen vil blant annet styrke vår tilstedeværelse og suverenitetshevdelse i nord og styrke samarbeidet med Russland, herunder Barentssamarbeidet og arbeidet i Arktisk råd.

4.7.1 Sikkerhetspolitiske utfordringer

De sikkerhetspolitiske utfordringene i nordområdene er et resultat av internasjonale hovedutfordringer. Dette gjelder nye globale utviklingstrekk med revitaliseringen av regionale stormakter, som gjør at statsperspektivet igjen får større betydning. Nordområdene er også gjenstand for økende internasjonal oppmerksomhet grunnet konkurranse om strategiske råvarer.

Norsk olje og gass vil om kort tid stå for 1/3 av petroleumsimporten til land som Tyskland og Frankrike, og Norge inntar dermed en strategisk rolle i energiforsyningen til EU-området. Utviklingen er også stor på russisk side. Oljeaktivitetene kan i en gitt situasjon få konsekvenser for vår sikkerhet. Nordområdene er gjenstand for økende internasjonal oppmerksomhet, og anslag mot nor-

ske oljeinstallasjoner kunne få meget alvorlige konsekvenser, både økonomisk og miljømessig.

4.7.2 Rednings samarbeid i Barentsregionen

Norge og Russland inngikk i 1995 en avtale om samarbeid ved ettersøkning av savnede og redning av nødstedte mennesker i Barentshavet. Avtalen er velfungerende og det arrangeres årlige øvelser for å trene samarbeidet mellom de to lands redningstjeneste. Det legges vekt på kommunikasjon, samvirke av ressurser, koordinering samt frigivelse av ressurser til disposisjon for det andre lands tjeneste. I 2006 og 2007 har også overgangsfasen mellom søk og redning og oljevern vært en del av avtalen.

Justisdepartementet samarbeider med Hovedredningssentralen om å utvikle redningssamarbeidet i Barentsregionen. Det arbeides for tiden med å slutføre en redningsavtale som gjelder redningssamarbeid mellom Sverige, Russland, Finland og Norge. Hovedformålet med en slik avtale er å sørge for gjensidig bistand i tilfelle en hendelse eller redningsoperasjon hvor det er behov for redningsressurser fra et naboland.

Den nye redningsavtalen vil effektivisere bruken av eksisterende redningsressurser på tvers av landegrensene, lette tilgjengeligheten av ressurser og forhindre store konsekvenser av ulykker. Avtalen er ment å fungere både som et politisk og juridisk fundament for samarbeid og for nye og eksisterende regionale og lokale avtaler.



Figur 4.1 En dramatisk redningsaksjon i desember 2007 hvor den norske 330-skvadronen berget 12 russiske sjøfolk i havsnød

Kilde: 330 skvadronen

I redningsavtalen fremheves særlig varsling av hendelser som kan ha betydning utover landegrensene, gjensidig assistanse over landegrensene i en nødsituasjon og grensekryssing av personell og utstyr.

4.7.3 Miljøutfordringer i nordområdene

Nordområdene har storslagen natur og er rike på naturressurser. Her finnes de siste store inngrepsfrie naturområdene i vår del av verden, og naturmiljøet fremstår i det store og hele som mindre påvirket av menneskelig aktivitet enn lengre sør. Miljøvernet i nord står likevel ovenfor store utfordringer. Dette dreier seg dels om våre utslipp av klimagasser og langtransporterte miljøgifter, men også om virkningene på miljøet av økende ressursutnyttelse, transport og annen økonomisk aktivitet i regionen. Klimaet i vår del av Arktis endrer seg allerede dobbelt så raskt som det globale klimaet, og en må regne med at dette kommer til å fortsette. Nordområdene er samtidig «endestasjon» for langtransporterte miljøgifter som kommer med luft- og havstrømmene fra sørlige breddegrader. Det er registrert høye konsentrasjoner av miljøgifter hos isbjørn og polarmåke. Et annet forhold er økende næringsvirksomhet.

Utfordringene vi står overfor på miljøområdet kan over tid representere en trussel mot folks livsgrunnlag og mot kystsamfunnene i nord.

Regjeringen vil at Norge skal være et foregangsland på miljøområdet i nord, jf. St.meld. nr. 30 (2004–2005) *Opportunities and challenges in the North*. Dette innebærer en aktiv innsats nasjonalt og internasjonalt for å begrense menneskeskapte klimaendringer og forurensning. Det må samtidig settes strenge miljøkrav til vår egen virksomhet både til havs og på land og iverksettes tiltak for å sikre beskyttelse av verdifulle og sårbare naturområder og kulturminner.

Nordområdene har vist seg å fungere som et barometer for globale klimaendringer. En åpning

av nordøstpassasjen som følge av issmeltingen kan føre til økt trafikk langs norskekysten. For Norge vil dette åpne for store økonomiske muligheter. Det vil imidlertid også øke konkurransen om ressursene, og kunne gi miljøutfordringer av hittil ukjent størrelsesorden i et sårbart og langt på vei uregulert område. Økt beredskap mot ulykker og oljesøl vil bli nødvendig. Regjeringen har i St.meld. nr. 14 (2004–2005) På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap, gitt en oversikt over hvilke tiltak innenfor sjøsikkerhet og oljevernberedskap som bør følges opp i årene som kommer. Meldingen omtaler også akutt forurensing fra petroleumsvirksomheten, skipsvrak og annen kystbasert virksomhet.

I Arktisk Råds rapport fra 2004 (ACIA) er hovedkonklusjonen at Arktis gjennomgår noen av de raskeste og kraftigste klimaendringer på jorden. Dette vil føre til avsmelting av breer, mindre havis og tinende permafrost, som igjen kan føre til mer jordsig og økt rasfare. Økt temperatur kan resultere i flere skader på bygninger og infrastruktur. For å støtte opp om Norges overordnede visjon om å være ledende i klimaarbeidet, skal Norge også være et foregangsland i oppfølgingen av ACIA både nasjonalt og internasjonalt. NorACIA (2005–2009) skal bidra til å utvikle, sammenstille og formidle kunnskap om klimaendringer, effekter og tilpasninger i norsk del av Arktis.

Det er behov for forskning for å få mer presis kunnskap om klimaendringenes omfang og virkning for vår del av Arktis, blant annet for Svalbard. Den andre siden ved dette er kunnskapsinnhenting gjennom miljøovervåking. Vi er helt avhengig av en effektiv overvåking som setter oss i stand til å følge og dokumentere utviklingen i miljøtilstanden, oppdage nye miljøproblemer tidlig, få kunnskap om effektene på økosystemer og forskjellige samfunnssektorer, gjøre prioriteringer og iverksette tiltak og nå ut med viktig informasjon for å skape bevissthet om miljøet.

5 Sikkerhet i kritisk infrastruktur

I dette kapitlet følges NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst (Infrastrukturutvalget) opp, og det gis en oversikt over kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner, jf. kapittel 2.1.1. Det vil bli gitt en omtale av utvalgets sektorvise anbefalinger og tiltak som er iverksatt som følge av utvalgets anbefalinger. I tillegg beskrives andre tiltak som myndighetene har iverksatt eller vil iverksette for å bedre sikkerheten i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Kapitlet beskriver også eierskap, regelverksarbeid og internasjonalt samarbeid.

Ansvar for beskyttelse av kritisk infrastruktur ligger til eier eller operatør av infrastrukturen og følger sektoransvaret. Undersøkelser viser at myndigheter i eksempelvis Canada, USA, Storbritannia, Tyskland, Nederland, Sverige, Sveits og Singapore baserer arbeidet med sikring av kritisk infrastruktur på ansvarsprinsippet og nærhetsprinsippet.

5.1 Elektronisk kommunikasjon

Informasjonssikkerhet omfatter tiltak for å beskytte informasjon som behandles av et informasjonssystem. Dette omfatter både beskyttelse mot brudd på konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet, og beskyttelse av systemet i seg selv og nett der informasjonen uveksles. I tillegg til å følge opp anbefalinger fra Infrastrukturutvalget, presenteres også andre initiativ som er tatt for å sikre kritisk IKT-infrastruktur. Kritisk IKT-infrastruktur defineres som kritisk infrastruktur for elektronisk kommunikasjon.

5.1.1 Organiseringen av IT-sikkerhetsarbeidet

Infrastrukturutvalget anbefaler at antall fagdepartementer med overordnet ansvar for IT-sikkerhet bør reduseres, og at dette ansvaret ideelt sett bør ligge til ett departement.

Den enkelte virksomhet har ansvaret for egen IT-sikkerhet. Det enkelte fagdepartement er

ansvarlig for at dette ivaretas innenfor sine underlagte virksomheter ved å påse at aktuelt regelverk etterleveres av alle målgrupper innenfor sektoren.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) er i henhold til kongelig resolusjon 17. desember 1997 tildelt ansvaret for å koordinere arbeidet med forebyggende IT-sikkerhet. Koordineringsansvaret innebærer at departementet skal være en pådriver overfor fagdepartementene på IT-sikkerhetsområdet, og tilføre merverdi til aktiviteter i regi av fagdepartementene. Videre skal FAD identifisere og følge opp sektorovergripende spørsmål samt initiere og koordinere tiltak av tverrsektoriell karakter. FAD har også et ansvar for å utarbeide oversikter og strategier for utvikling av den overordnede politikken på fagområdet. Som ledd i rollen som koordineringsdepartement, leder departementet Koordineringsutvalget for informasjonssikkerhet (KIS). Justisdepartementet har nestleder vervet. Som fagdepartement, arbeider FAD for at IT-sikkerhet skal bli en sterkere integrert del av ulike politikkområder samt at IT-sikkerhet i sterkere grad blir inkludert på forskningssiden.

Justisdepartementet har et samordnings- og tilsynsansvar for samfunnets sivile sikkerhet. Justisdepartementets ansvar for IKT-sikkerhet er avgrenset til dette generelle samordningsansvaret, og det overordnede faglige ansvar for den forebyggende sikkerhetstjeneste i sivil sektor. Justisdepartementets samordningsrolle er nærmere beskrevet i kapittel 3.3.

På bakgrunn av Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre IKT-infrastruktur (Dokument nr. 3:4 (2005-2006)) foretok regjeringen en presisering av ansvarsforholdene på IKT-sikkerhetsområdet i juni 2006. Regjeringens presisering av departementenes samordnings- og sektoransvar for IKT-sikkerheten er gjengitt St.meld. nr. 17 (2006–2007) Eit informasjonssamfunn for alle (IKT-meldingen). Stortingets Transport- og kommunikasjonskomité har i sin innstilling til IKT-meldingen, jf. Innst. S. nr. 158 (2006–2007), gitt uttrykk for tilfredshet med regjeringens oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse.

5.1.2 Nasjonal autonomi

Infrastrukturutvalget er av den oppfatning at først når nasjonale reserveløsninger er etablert kan kravet om autonom drift av telesystemer, slik det er utformet i forskrift i dag, frafalles.

I IKT-meldingen (St.meld. nr. 17 (2006–2007)) er spørsmålet om krav til nasjonal autonomi behandlet, jf. meldingens kapittel 9. Et krav om nasjonal autonomi til tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester innebærer at det skal være mulig å opprettholde og drifte nett og tjenester i Norge, selv om sambandet til Norge svikter. Post- og teletilsynet har utredet behovet for nasjonal autonomi og om det er mulig å innføre krav om dette i norsk regelverk. Tilsynets konklusjon er at det ikke bør innføres et slikt krav. Hvis det legges et kost-/nytteperspektiv til grunn vil ikke et krav overfor en eller flere tilbydere om full nasjonal autonomi være noe realistisk alternativ, kostnadene og etableringskostnadene blir for høye. I tillegg vil innføring av et slikt krav kunne få konsekvenser for konkurransen i ekomarkedet også i den forstand at utenlandske tilbydere ville kunne få problemer med å oppfylle kravet. Flere tilbydere er ønskelig på det norske markedet også ut fra et sikkerhets- og beredskapsmessig perspektiv.

5.1.3 Regulering av brukere av Internett

Infrastrukturutvalget har flere anbefalinger knyttet til regulering av internettbrukere.

Samferdselsdepartementet (SD) har, for å sikre et godt kvalitetsnivå på elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, mulighet til å gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om at tilbydere av Internett og leverandører av utstyr skal gjennomføre nærmere angitte tiltak mot trusler mot effektiviteten i nettet.

SD fremmet i 2007 en odelstingsproposisjon om endringer i lov om elektronisk kommunikasjon. SD oppfordret i den blant annet norske tilbydere av internetttilgang (ISP-bransjen) til å styrke samarbeidet om tiltak mot spam (søppelpost) og ondartet programvare gjennom selvregulering på samme måte som i andre land. Bransjen har fulgt denne oppfordringen og har laget en bransjenorm som skal bidra til å redusere omfanget av spam. SD har også foretatt en mindre presisering i ekomloven for å tydeliggjøre at myndigheten gjennom enkeltvedtak og forskrift kan kreve at tilbydere skal gjennomføre tiltak som avgrensar mengden av spam og ondartet programvare. Departementet

vil i samråd med Post- og teletilsynet vurdere om hjemmelen bør brukes for å styrke den nasjonale beskyttelsen mot ondartet programkode og spredning av spam.

Infrastrukturutvalget anbefaler å utrede nærmere muligheten for at alle, både privatpersoner og virksomheter, skal være pliktige til å benytte oppdatert sikkerhetsprogramvare når de kobler seg til Internett. En slik plikt har ikke hjemmel i dagens ekomlov, og vil kreve en lovendring. En eventuell plikt på sluttbruker kan ikke innføres før internett-tilbyderne er pålagt plikt til å levere oppdatert sikkerhetsprogramvare. En eventuell sanksjonert plikt på sluttbruker vil dessuten på nåværende tidspunkt kunne få negativ effekt på opptak av bredbånd. Det tas følgelig ikke sikte på å utrede innføringen av en slik plikt på nåværende tidspunkt.

5.1.4 Koordineringsutvalget for forebyggende informasjonssikkerhet

Koordineringsutvalget for forebyggende informasjonssikkerhet (KIS) er et tverrsektorielt koordineringsorgan for regelverksforvaltere og tilsynsmyndigheter med ansvar innen informasjonssikkerhet. KIS ble etablert i mai 2004 og ledes av Fornyings- og administrasjonsdepartementet, med nestlederverv i Justisdepartementet og sekretariat i Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Koordineringsutvalget skal:

- arbeide for hensiktsmessig samordning og videreutvikling av regelverk som er relevant for informasjonssikkerhet
- drøfte og anbefale bruk av felles standarder, normer, metoder og verktøy for virksomheters arbeid med informasjonssikkerhet
- drøfte og anbefale samordning av tilsynspraksis innen informasjonssikkerhet
- drøfte risiko- og sårbarhetsbildet innen informasjonssikkerhet og etablere felles forståelse for dette
- anbefale hensiktsmessige tilnæringsmåter til risiko- og sårbarhetsbildet
- drøfte og gi anbefalinger om hensiktsmessig koordinering av informasjonssikkerhetstiltak og beredskapsplanlegging
- utveksle erfaringer innen arbeidet med informasjonssikkerhet, og fungere som kvalitetssikrer av nye tiltak
- gi anbefalinger og råd i forbindelse med gjennomføring av nasjonale strategier innenfor informasjonssikkerhet

5.1.5 Nasjonale retningslinjer for informasjonssikkerhet

Regjeringen la høsten 2007 fram nye retningslinjer for informasjonssikkerhet. Formålet med å utgi nasjonale retningslinjer for å styrke informasjonssikkerheten er å skape en felles forståelse for hvilke utfordringer vi står overfor, og identifisere områder der det er behov for å gjøre en ekstra innsats for å styrke den nasjonale informasjonssikkerheten. Retningslinjene skal bidra til å fremme en bedre forståelse for hvordan alle brukere, utviklere og tilbydere av IKT kan dra fordel av, og bidra til utviklingen av, en sikkerhetskultur på området. Retningslinjene for det nasjonale arbeidet med informasjonssikkerhet har en tidshorisont fram til 2010.

Regjeringen har tre overordnede mål for informasjonssikkerhetsarbeidet:

- robust og sikker kritisk infrastruktur og støtte-systemer for kritiske samfunnsfunksjoner
- god sikkerhetskultur ved utvikling og bruk av informasjonssystemer og ved elektronisk informasjonsutveksling
- høy kompetanse og fokus på forskning om informasjonssikkerhet

Informasjonssikkerhet er først og fremst et virksomhetsansvar, men gjennomføring av tiltak på retningslinjenes ulike innsatsområder forutsetter en effektiv medvirkning fra næringsliv, sentrale og lokale myndigheter og den enkelte bruker.

I samsvar med ansvarsprinsippet vil det enkelte departement ha ansvar for å følge opp retningslinjenes innsatsområder innenfor sitt ansvarsområde. Departementene skal i samarbeid med underliggende virksomheter sørge for sektorvis oppfølging, og at tiltak i nødvendig grad blir koordinert med andre departementer. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har et overordnet samordningsansvar for oppfølging.

Koordineringsutvalget for forebyggende informasjonssikkerhet (KIS) vil ha et ansvar for å holde oversikt over gjennomføringen av tiltak på innsatsområdene, og kan via Fornyings- og administrasjonsdepartementet rapportere til regjeringen om samlet status ved behov. KIS vil også ha en rolle når det gjelder å identifisere tverrsektorielle utfordringer på IKT-sikkerhetsområdet som må følges opp. KIS kan også opptre som pådriver for å igangsette tiltak av tverrsektoriell karakter, uten at dette endrer det enkelte departements sektoransvar.

Det kan i denne sammenheng være aktuelt å opprette arbeidsgrupper i regi av KIS for å utarbeide konkrete tiltak på bakgrunn av tiltaksområdene. Departementene kan bruke koordineringsutvalget til å drøfte samordning og prioritering av tiltak. Det vil også bli lagt opp til en dialog med næringslivet og kommunal sektor i forbindelse med iverksetting av tiltak. KIS kan være arena for slike dialogmøter.

5.1.6 Håndtering av alvorlige dataangrep mot samfunnskritisk infrastruktur og informasjon

Som oppfølging av St.meld nr. 39 (2003–2004) er det etablert en koordinerende enhet for håndtering av koordinerte IT-angrep på samfunnskritiske funksjoner i Norge (NorCERT). NorCERT er et viktig bidrag i å styrke den nasjonale beredskapen mot IT-angrep gjennom å utvikle et system for koordinert respons og gjenoppretting, først og fremst innenfor virksomheter med samfunnskritiske funksjoner. Enheten legger til rette for effektiv håndtering av alvorlige IKT-sikkerhetsangrep mot viktig infrastruktur og informasjon i Norge. NorCERT skal også produsere et oppdatert nasjonalt IKT-trusselbilde. Det vil bli etablert en koordineringsgruppe sammen med representanter fra Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste som skal sikre en helhetlig beskrivelse av IKT-trusselbildet.

NorCERT er en del av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), og er Norges nasjonale senter for å håndtere alvorlige dataangrep mot samfunnskritisk infrastruktur og informasjon. NorCERT ble formelt etablert 1. januar 2006 som en utvidelse til Varslingssystem for digital infrastruktur (VDI). VDI identifiserer, sammenstiller, varsler om dataangrep mot Norge og organiserer og drifter et nasjonalt nettverk av sensorer for deteksjon av innbrudd via Internett.

5.1.6.1 Øvelse IKT 08

NSM og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal arrangere en nasjonal IKT-øvelse i desember 2008. Hensikten er å øve IKT i kritisk infrastruktur, håndtering av en hendelse av nasjonal betydning og samhandling mellom offentlige og private myndigheter. Øvelsen vil involvere aktører innen energi, finans og telekommunikasjon.

5.2 Satelittbasert kommunikasjon og navigasjon

Infrastrukturutvalget anbefaler at viktig satelittbasert infrastruktur skal defineres som samfunnsskritisk infrastruktur. Dette gjelder hovedsakelig stasjonen på Svalbard, men kan også gjelde andre stasjoner. Utvalget gir anbefalinger knyttet til utviklingen av Galileo systemet og tilleggende infrastruktur. Utvalget omtaler også andre typer bakkestasjoner for nedlesing av satelittdata, særlig jordobservasjon/satelittfernmåling, som er et viktig verktøy for redningstjeneste, miljøforvaltning og værvarsling.

Satelittbasert infrastruktur er i dag tatt i bruk innen mange viktige samfunnssektorer. Dette gjelder både infrastruktur utviklet for bruk innen særlige samfunnsfunksjoner, for eksempel søk og redning, meteorologi og satelittinfrastruktur som er utviklet for og tatt i bruk innen samfunnet generelt, som kommunikasjonssatellitter.

Satelittnavigasjonssystemer, som det amerikanske GPS og russiske GLONASS, ble opprinnelig utviklet for militære formål, men er nå tatt i bruk i alle deler av samfunnet, og for stadig flere formål. Navigasjon til sjøs i tradisjonell forstand er nå bare en av mange bruksområder. Nøyaktig posisjonering i kombinasjon med elektroniske kart, for eksempel i bilnavigasjon, logistikk, landbruk og mobiltelefon tjenester, er et økende bruksområde. Satelittnavigasjonssystemene sender også ut informasjon om nøyaktig tid, og er derfor tatt i bruk til synkronisering av blant annet data- og kommunikasjonssystemer. Nye bruksområder er under stadig utvikling.

EU utvikler GALILEO, som er et tilsvarende system som GPS og GLONASS. Dette vil gjøre satelittnavigasjon mer robust mot svikt i ett av systemene. Det vil imidlertid ikke avhjelpe det forhold at signalene fra satelittene kan forstyrres, som følge av feil på annet elektronisk utstyr som sender ut radiobølger, ved bevisst forstyrning av signalene eller som følge av magnetisk utstråling fra solen ved høy solaktivitet.

Det bakkebaserte navigasjonssystemet Loran C er mer robust mot forstyrning av signalene og kan i en videreutviklet form derfor være aktuelt som reserveløsning til satelittnavigasjonssystemene. Regjeringen har på denne bakgrunn besluttet å videreføre driften av de norske Loran C-stasjonene ut 2009. USA har besluttet å videreføre sitt Loran C-system og videreutvikle dette til et mer moderne system (eLoran) som reserveløsning for kritisk infrastruktur som er avhengig av GPS for posisjonering, navigasjon eller tidsreferanse.

En eventuell fortsatt drift og videreutvikling av Loran C til eLoran er til vurdering i Fiskeri- og kystdepartementet.

5.2.1 Betydningen av samband og kommunikasjon i redningstjenesten

Hovedredningssentralens (HRS) arbeid i forbindelse med redningsoperasjoner består i stor grad av bruk av ulike former for kommunikasjonssamband, herunder satelittkommunikasjon. Det kan her dreie seg om kommunikasjon med et skip i havsnød, og med andre skip i nærheten av havaristen som blir bedt om å yte assistanse. Også ved hendelser på land er kommunikasjon via satelitt et viktig element.

5.2.1.1 COSPAS-SARSAT

COSPAS-SARSAT er et internasjonalt satelittbasert system som formidler nødsignaler og posisjonsdata til redningssentraler fra nødpeilesender. Satelittsystemet overvåker blant annet store havområder i nord som dårlig dekkes av andre systemer.

En rekke land opererer nedlesestasjoner for mottak av signaler fra nødpeilesendere. HRS har koordineringsansvar og videreformidling til redningssentraler på Island, Grønland, Sverige, Finland, Estland, Latvia og Litauen.

COSPAS/SARSAT utrustning vil bli installert i både de amerikanske GPS satelittene og i de europeiske Galileo satelittene. Dette vil kreve en ny generasjon nedlesestasjoner og Norge vil ta sikte på å videreføre sitt bidrag til nasjonal og internasjonal redningstjeneste ved å anskaffe slike nedlesestasjoner.

5.2.1.2 Salg av Telenor Satellite Services, herunder Eik Jordstasjon

Hovedredningssentralen (HRS) er tilknyttet satelittsystemet INMARSAT. Telenor Satellite Services har formidlet satelittrelaterte nødmeldinger og nødtrafikk via Inmarsat-systemet, gjennom Eik jordstasjon, til HRS.

Satelittene kommuniserer mot kystjordstasjoner som igjen er knyttet opp mot redningssentraler rundt om i verden. I en nødssituasjon vil systemet formidle nødalarmer fra skip til redningstjenesten som vil iverksette koordinerende tiltak overfor nødstedt.

HRS har muligheter til å sende nødtrafikk til fartøyer i alle havområder i satelittenes dekningsområde. Dette medfører at HRS koordinerer søke-

og redningsaksjoner med mange involverte fartøyer også i fjerne farvann.

Det har blitt stilt spørsmål om hvilken betydning det vil få for den fremtidige levering av satellittbaserte nødmeldinger og nødtrafikk til HRS at eierskapet til Eik jordstasjon er i utenlandsk eie. Satellittkommunikasjon blir stadig viktigere, og kan være et viktig element i et kommunikasjonsnettverk hvis deler av landets øvrige landbaserte kommunikasjonsinfrastruktur er satt ut av spill. Dersom Norge i stadig økende grad blir avhengig av satellitter med utenlandske eiere, er det særs viktig at man i avtaler og konsesjoner innarbeider klare samfunnspålagte oppgaver. Justisdepartementet vurderer nå om det bør utarbeides en avtale mellom HRS og eierne av Eik jordstasjon som sikrer at Eik jordstasjon fremdeles skal formidle nødmeldinger og nødtrafikk.

5.3 Kraft

Et stabilt og effektivt kraftsystem er en forutsetning for samfunnssikkerheten i Norge. Enkelthendelser i kraftforsyningen i inn- og utland, utviklingen i den generelle kraftbalansen i Norge samt at samfunnets og den enkeltes toleranse for svikt i strømforsyningen er blitt mindre, har medført at forsyningssikkerhet for strøm har fått økt oppmerksomhet.

Den norske kraftsystemet er i stor grad basert på vannkraft fra produksjonsanlegg distribuert over hele landet. Et omfattende overføringsnett er bygget opp for å overføre og fordele kraften fra produksjonsanleggene til forbrukerne. Kraftsystemet består av tre grunnleggende funksjoner: produksjon, overføring og omsetning. Sentralnettet og store deler av regionalnettet er kritisk infrastruktur, sentralnettet i egenskap av å utgjøre det landsdekkende overføringsnettet som knytter produsenter og sluttforbrukerne i ulike regioner sammen og regionalnettet i egenskap av å fordele elektrisitet i en region. Hvert enkelt produksjonsanlegg utgjør ikke på samme måte en kritisk enhet. Utfall av ett eller noen få enkelte anlegg vil i mange tilfeller kunne kompenseres ved økt produksjon fra andre anlegg eller import fra andre områder. Samlet utgjør imidlertid produksjonsanleggene en kritisk infrastruktur.

5.3.1 Sikkerheten i overføringsnettet

Infrastrukturutvalget mener at reguleringen av nettselskapene i dag muligens ikke gir tilstrekkelige virkemidler til at beredskapen og leveringskvaliteten

holdes på et akseptabelt nivå. Utvalget peker også på at reinvesterings- og vedlikeholdstakten har falt de senere årene og bør vies oppmerksomhet.

Med grunnlag i ulike lover og regelverk har Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) et felles ansvar for sikkerheten i norsk kraftforsyning. NVE har ansvar for reguleringen av nettselskapene som blant annet omfatter vilkår knyttet til økonomi, forsyningssikkerhet og beredskap. NVE setter i tillegg krav til leveringskvaliteten og fører tilsyn med at kraftforsyningen har nødvendige beredskapsrutiner og ressurser i form av personell og utstyr til å ivareta forsyningen i ekstraordinære situasjoner. DSBs regelverk er i hovedsak innrettet mot elsikkerhet og krav til kraftsystemet og komponentenes tekniske og fysiske tilstand. DSB skal påse at sikkerheten blir etterlevd i praksis gjennom tilsyn med elsikkerhet, drift og vedlikehold av de elektriske anleggene. Elektriske anlegg skal utføres, drives og vedlikeholdes slik at de ikke frembyr fare for liv, helse og materielle verdier. DSB skal videre påse at samfunnet har en generell beredskap.

Den økonomiske reguleringen av nettselskapene ble endret fra 1. januar 2007. Endringene styrker nettselskapenes vektlegging av investeringer og forsyningssikkerhet. Selskapenes usikkerhet knyttet til inntektene som følge av reinvesteringer og vedlikehold er blitt redusert. Fra 1. januar 2007 ble det blant annet innført et regelverk for direkte utbetalinger til sluttbrukere ved svært langvarige avbrudd. Ordningen gjelder for sluttbrukere på alle nettnivå. Satsene for avbrudd er kroner 600 for avbrudd over 12 timer opp til og med 24 timer, kroner 1400 for avbrudd over 24 timer opp til og med 48 timer og kroner 2700 for avbrudd over 48 timer opp til og med 72 timer. For avbrudd ut over 72 timer skal det gis et tillegg på kroner 1300 for hver ny påbegynt tjuetimers periode avbruddet varer.

En av hovedgrunnene for at ordningen med direkte utbetalinger til sluttbrukere ved langvarige avbrudd har blitt innført, er at insentivene til gjenoppbygging av lavspentnettet blitt ansett som utilstrekkelig. I tillegg er det ønskelig at den økonomiske virkningen av svært langvarige avbrudd kommer de kundene som er direkte berørt av avbruddet til gode.

Det er også innført hjemmel for å ilegge nettselskaper overtredelsesgebyr for overtredelser av ulike bestemmelser i energiloven og underliggende forskrifter, herunder bestemmelser om drift og vedlikehold av nett.

Med unntak av hendelsen i Steigen i januar 2007 og hendelsene på Sørlandet vinteren 2006, er det i liten grad dokumentert at større hendelser i kraftnettet i Norge skyldes manglende vedlikehold eller utilstrekkelige investeringer i nettanlegg. Ut fra det foreliggende statistiske materialet, er det ikke grunnlag for å si at nettets evne til å motstå store påkjenninger er svekket. Behovet for reinvesteringer vil imidlertid øke i kraftsystemet i årene fremover. Historisk sett har investeringer i kraftsystemet kommet i sprang. Det var investeringstopp på begynnelsen av 1960-tallet og rundt 1980. Behovet for reinvesteringer vil svinge noenlunde i takt med dette. Kraftsystemutredningene og nettutviklingsplanen for sentralnettet viser at det foreligger betydelige planer for nyinvesteringer i sentral- og regionalnettet i årene fremover.

Riksrevisjonen vil i forbindelse med sin undersøkelse av statlig virkemiddelbruk for sikker og pålitelig overføring av kraft i distribusjonsnettet, vurdere tilstanden i disse nettene. Undersøkelsen gjennomføres i forbindelse med DSBs ordinære tilsyn med nettselskapene.

NVEs avbruddsstatistikk gir ikke grunnlag for å hevde at leveringspåliteligheten i det norske kraftsystemet de seneste årene er svekket. En systematisering av resultatene fra tilsynsarbeid samt ytterligere bearbeiding av feil- og avbruddsstatistikk som kan avdekke eventuelle trender i utviklingen av tilstanden til komponentene i kraftsystemet, gis likevel stor oppmerksomhet fra NVE sin side. Avbruddsstatistikken til NVE viser at nærmere 80 prosent av den totale mengde ikke-levert energi som oppleves av norske sluttbrukere, skyldes hendelser i distribusjonsnettet. Analyse av årsak til hendelser i distribusjonsnettet er dermed spesielt viktig. NVE utvidet derfor fra 1. januar 2007 konsesjonærenes plikt til å utføre analyse og rapportere driftsforstyrrelser i eget høyspenningsdistribusjonsnett.

Boks 5.1 Avbruddsstatistikk i 2006

I løpet av 2006 ble 15,8 GWh elektrisk energi ikke levert til kundene via strømmettet som følge av avbrudd i strømforsyningen.

Andelen ikke levert energi (ILE) tilsvarende omkring 0,15 promille av totalt levert elektrisk energi som i 2006 utgjorde 106 TWh. Om lag 30 prosent av total ILE skyldes avbrudd i forbindelse med snøstorm i Aust-Agder og orkanen «Narve» i Nordland og Troms.

Å være konsesjonær etter energiloven omfatter bygging og drift av nettet. Dette betyr at konsesjonæren selv reelt sett skal stå for driften av virksomheten. Dette er i tråd med Infrastrukturutvalgets anbefaling om at sikkerhets- og beredskapsarbeid som knytter seg til kjerneoppgaver i kritisk infrastruktur holdes som en integrert del av virksomheten.

I den senere tid har det vist seg at noen nettselskaper har satt ut eller planlegger å sette ut flere funksjoner innenfor den konsesjonspliktige virksomheten. Det er ikke tilstrekkelig at det konsesjonspliktige selskapet kun ivaretar et rent formelt og økonomisk ansvar for virksomheten. Konsesjonæren skal ha egne ansatte som har all nødvendig kompetanse til å ivareta virksomhetens plikter etter lovverk og konsesjoner. NVE er nå i ferd med å gjennomføre et forskriftsarbeid for å få klarere rammer rundt tjenesteutsetting i nettselskaper.

5.3.2 Kraftmarkedet og forsyningsikkerheten for strøm

Infrastrukturutvalget mener at myndighetene må arbeide for å finne frem til løsninger som kan ivareta behovet for prioritering av strøm ved rasjonering.

Norge inngår i det nordiske kraftmarkedet. Vannkraften utgjør om lag halvparten av produksjonskapasiteten i det nordiske markedet, mens i det norske systemet utgjør vannkraften nesten 96 prosent av produksjonskapasiteten. Vannkraftandelen gikk ned fra 99 prosent til 96 prosent i 2007 på grunn av etablering av gasskraftverket på Kårstø. Den sentrale rollen vannkraften fremdeles har, gjør at elektrisitetsproduksjonen varierer mye fra år til år på grunn av variasjoner i nedbøren.

For hele perioden fra 1991 til 2008 under ett har produksjonskapasiteten og kraftforbruket utviklet seg om lag i takt, og Norge er om lag i balanse i år med normale nedbørforhold. Dette, sammen med økte overføringsforbindelser mot utlandet (både mellom Norge og Norden og mellom Norden og andre land), har ført til at sårbarheten mot svikt i nedbøren er redusert de senere årene.

Gjennom det nordiske kraftmarkedet fordeles en svikt i vannkraftproduksjonen på et større marked og dette markedet har en vesentlig andel med annen type produksjonskapasitet enn vannkraft. Det nordiske kraftmarkedet er derfor viktig for forsyningsikkerheten i Norge. Det nordiske markedet har også betydelige muligheter for kraftutveksling gjennom overføringsforbindelser med omkringliggende land (Russland, Estland, Polen, Tyskland og Nederland), noe som også er med på å redusere sårbarheten i Norge.

I tørrårssituasjoner vil den norske kraftbalansen være vesentlig svekket. Normalt vil kortere tørre perioder kunne møtes med at magasinene tappes og importen øker, men lengre tørrværsperioder vil også kunne kreve redusert forbruk. Erfaringene fra tørrværsperiodene i 1996, 2002/2003 og 2006 viser at forbruket av elektrisitet reduseres når prisen øker. Alle forbrukergrupper reduserer forbruket ved høye priser, og variasjonen i elektrisitetsforbruket har vært økende de siste årene. Det viser at fleksible kraftpriser er et viktig virkemiddel for å utløse forbruksfleksibilitet. Slik fleksibilitet er nødvendig for å kunne sikre balansen mellom forbruk og tilgjengelig produksjons- og overføringskapasitet i alle situasjoner.

I svært anstrengte kraftsituasjoner er kraftmarkedet supplert med ekstra sikkerhet. Statnett SF fikk i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 18 (2003–2004) Om forsyningssikkerheten for strøm mv., ansvar for å utvikle virkemidler til bruk i svært anstrengte kraftsituasjoner (SAKS). Det er NVE som utarbeider kriterier for bruk av SAKS-tiltak og som etter søknad skal godkjenne at Statnett tar slike tiltak i bruk. Pr. i dag er det etablert to slike virkemidler: energiopsjoner knyttet til forbruk i kraftintensiv industri og investeringer i to reservekraftsanlegg.

Regjeringen legger avgjørende vekt på at faren for rasjoneringsinngrep skal være redusert til et absolutt minimum. For å håndtere en eventuell situasjon med rasjonering er imidlertid nettselskapene pålagt av NVE å utarbeide rasjoneringsplaner. Rasjoneringsplanene skal omfatte organisering av egen beredskap, vaktordninger og lignende ved forberedelsene til og gjennomføringen av rasjoneringen.

5.3.3 Tilsyn med kraftforsyningen

NVE fører tilsyn med hjemmel i blant annet energiloven. Energiloven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt. Innenfor krav til beredskap og forsyningssikkerhet fører NVE tilsyn med om lag 200 selskaper. Fra 2006 er det ført tilsyn med et økende antall selskaper. Den langvarige strømstansen i Steigen kommune i januar 2007 har gitt stor oppmerksomhet rundt beredskap for drift i ekstraordinære situasjoner, gjenoppretting av funksjon og gjenoppretting av full forsyning. Risiko- og sårbarhetsanalyser av evnen til drift og gjenoppretting i anstrengte og ekstraordinære situasjoner er et viktig tilsynstema fremover.

I tillegg vil status for fysisk sikring av viktige anlegg og sikring av driftskontrollsystemene vies stor oppmerksomhet. Tilsvarende foreligger planer for å videreutvikle NVEs tilsyn med nettselskapenes arbeid med vedlikehold og modernisering av anlegg.

DSB fører tilsyn med hjemmel i eltilsynsloven som skal sikre at elektriske anlegg utføres, drives og vedlikeholdes slik at de ikke frembyr fare for liv, helse og materielle verdier. DSB gjennomførte 187 tilsyn med selskaper innenfor produksjon og distribusjon av elektrisitet i 2006. Gjennom tilsynene er det avdekket forhold som tilsier at nettselskaper som produserer og distribuerer elektrisitet må prioritere å forbedre vedlikeholdet på sine anlegg i årene fremover. I enkelte energiverk er det fortsatt ikke avsatt tilstrekkelige ressurser til å ivareta driftssikkerhet og personsikkerhet. Større vekt på linjerydding de senere år har bedret situasjonen generelt, men det er fortsatt avvik. Tilsynet har generelt ført til økt oppmerksomhet på rutiner for vedlikehold, drift og ansvarsfordeling hos virksomhetene.

Fra 2001 har tvangsmulkt i form av dagbøter vært et mulig reaksjonsmiddel fra DSB. DSB vurderer nå behovet for adgang til å benytte overtredelsesgebyr som virkemiddel ved håndheving av forskrifter fastsatt med hjemmel i eltilsynsloven på et bredere område enn i dag, slik at feil som innebærer en høy samfunnsmessig risiko kan medføre økonomiske sanksjoner.

5.3.4 Styrking av kraftforsyningens beredskapsarbeid

Infrastrukturutvalget anbefaler et tettere samarbeid mellom ekom- og kraftmyndighetene på grunn av den sterke gjensidige avhengigheten mellom de to infrastrukturene.

Kraftselskap har selv ansvar for egne sikrings tiltak, nødvendige beredskapsordninger og krisehåndtering når en ekstraordinær hendelse inntreffer. Regionalt ivaretar kraftforsyningens distriktsjefer en viktig tilrettelegger- og rådgiverfunksjon ved behov for regional samordning ved større hendelser.

Det er et tett samarbeid mellom ekom- og kraftmyndighetene. NVE og Post- og teletilsynet (PT) vurderer behovet for ytterligere samordning for å sikre en god og planlagt kommunikasjon mellom ulike sektorer. Det skal arrangeres en IKT-øvelse i desember 2008. Hensikten er å øve IKT i kritisk infrastruktur, herunder energi, finans og telekommunikasjon. Det planlegges flere regionale øvelser i 2008 for å øve samhandling og kommunikasjon

mellom kraftforsyning og elektronisk kommunikasjon. Det er i tillegg under utarbeidelse et eget øvelsesprogram for kraftforsyningen.

5.4 Vann og avløp

Infrastrukturutvalget anbefaler at vann- og avløpsvirksomhetene, ut fra et sikkerhets- og beredskapsperspektiv, skal være i offentlig eie, regulert gjennom lov.

Kvalitet, sikkerhet og langsiktighet er sentrale hensyn som må ivaretas ved håndtering av infrastrukturen i vann- og avløpssektoren (VA-sektoren). Disse hensynene kan vanskelig ivaretas av private aktører uten omfattende offentlig kontroll. På bakgrunn av infrastrukturutvalgets anbefalinger, konklusjonene i en rapport fra en direktoratsgruppe ledet av Statens forurensingstilsyn og Stortingets behandling av dokument 8:91 (2006 og 2007) om gjennom ny lov å sikre at vann- og avløpsinfrastrukturen forblir heleid av det offentlige i all framtid, vil regjeringen derfor utrede endringer i eksisterende lovverk for å sikre offentlig eierskap til infrastrukturen i VA-sektoren. Det bør ses nærmere på hvilke fordeler og ulemper en slik lovfesting vil innebære, og hvilke konsekvenser det eventuelt vil få for kommunenes rettigheter og plikter. Det må imidlertid fortsatt være tillatt med private andelslag eid av abonnentene selv, og driftsoppgaver må fortsatt kunne håndteres av private. En lovfesting av offentlig eierskap vil dermed opprettholde dagens faktiske eier- og forvaltningsstruktur slik at hensynet til kvalitet, sikkerhet og langsiktighet også blir ivaretatt i fremtiden.

Beregning av vann- og avløpsgebyrer er basert på selvkostprinsippet, det vil si at kommunens nødvendige kostnader på vann- og avløpssektoren danner den øvre grensen for hvor mye kommunen kan kreve inn i vann- og avløpsgebyrer.

I følge forskrift om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften) er det vannverkseier som har ansvaret for at drikkevannet tilfredsstiller kravene til kvalitet, mengde og leveringssikkerhet. Vannverkseier skal påse at det etableres og føres internkontroll for etterlevelse av drikkevannsforskriften. Drikkevann skal være av tilfredsstillende kvalitet.

Vannverkene er gjennom drikkevannsforskriften pålagt å gjøre nødvendige beredskapsforberedelser og ha en beredskapsplan basert på en risiko- og sårbarhetsvurdering for å sikre levering av tilstrekkelige mengder drikkevann under kriser, katastrofer og krig. Det er Mattilsynet som fører tilsyn og fatter vedtak etter drikkevannsforskriften

ten og som skal føre tilsyn med at vannverkene har utarbeidet pålagte beredskapsplaner.

Infrastrukturutvalget anbefaler blant annet følgende tiltak for oppfølging av Mattilsynet:

- Svartjeneste (servicetelefon) som kan bistå det enkelte vannverk*
- Trappe opp sitt tilsyns- og godkjennelsesarbeid*
- Følge opp prioriterte områder i Handlingsplanen for en sikrere vannforsyning*

Mattilsynets beredskap er utvidet til å omfatte alle saksområder, herunder drikkevann. De enkelte vannverk kan ringe Mattilsynets beredskapstelefon, for å melde fra om uhell eller for å innhente råd fra Mattilsynet.

Mattilsynet har både i 2005 og i 2006 gjennomført tilsynskampanjer overfor vannverk utover ordinært tilsyn. Videre er det i samarbeid med bransjen, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Nasjonalt folkehelseinstitutt laget en veileder i beredskapsplanlegging for vannverk. Denne veilederen vil lette arbeidet for både vannverkene og for Mattilsynet ved at man enes om hva som bør inngå i en beredskapsplan.

Tilsynskampanjen i 2006 viste at 78 prosent av vannverkene allerede hadde eller var i ferd med å utarbeide en beredskapsplan. Kvaliteten på disse planene vil bli vurdert ved senere tilsyn. Mattilsynet gjennomfører et prosjekt som blant annet skal resultere i en risikoanalyse av bransjen og hvilke utfordringer det må gripes fatt i.

5.5 Olje og gass

Infrastrukturutvalget mener at de regulatoriske virkemidlene som er tatt i bruk på olje- og gassområdet er gode bidrag i forhold til å ivareta sikkerhetshensyn og nasjonale interesser.

Store deler av sikringsarbeidet i olje- og gassektoren samordnes av Oljeindustriens Landsforening (OLF). Industrien utarbeider retningslinjer for sikring av spesielt viktige anlegg og innretninger, i samråd med relevante myndigheter. Det er etablert et eget varslingssystem for alvorlige sikrings-situasjoner. OLF har utarbeidet retningslinjer innen sikring av kritisk infrastruktur offshore. Retningslinjene inneholder forhold knyttet til fysisk sikring, personell- og informasjonssikring.

Industrien selv utarbeider retningslinjer for sikring av spesielt viktige anlegg og innretninger, i samråd med relevante myndigheter. Det er etablert et eget varslingssystem for alvorlige sikrings-situasjoner. Petroleumstilsynet (Ptil) er delegert myndighetsansvar for sikkerhet og beredskap for

den petroleumsvirksomheten som foregår på norsk kontinentalsokkel, og dette inkluderer om lag 50 gasskraftverk på sokkelen. Ptil er videre delegert myndighetsansvar for sikkerhet og beredskap ved åtte landbaserte petroleumsanlegg, og dette inkluderer tilsynsansvar for tre eksisterende gasskraftverk. Ptil har også fått tilsynsansvar for tre fremtidige gasskraftverk.

Det statseide selskapet Gassco er operatør for alle eksportørledninger for gass og har således et betydelig engasjement knyttet til sikring av kritisk petroleumsinfrastruktur. Dette gjelder både der Gassco er operatør, og generelt i sektoren, da gjennom et tett faglig samarbeid med øvrige rettighetshavere. Ptil fører tilsyn med sikkerhets- og beredskapsmessige forhold overfor Gassco.

Gass som energikilde er i kraftig vekst, og det etableres stadig nye gassanlegg over hele landet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er godkjenningmyndighet, og har gitt tillatelse til om lag 2000 gassanlegg. Hvert år etableres det 300–400 nye slike anlegg, i tillegg til nye naturgassrørledninger. Soria Moria-erklæringen slår fast at Norge skal være verdensledende innenfor utviklingen av miljøvennlig energi, herunder miljøvennlig bruk av naturgass. Regjeringen anser derfor utviklingen som svært positiv. Det er imidlertid viktig å legge vekt på den samlede risiko de mange gassanleggene representerer. Det er derfor nedsett et gassdistribusjonsprosjekt under ledelse av DSB. Prosjektet har utarbeidet en samlet oversikt over gassanlegg og en vurdering av hvilken risiko disse representerer. Prosjektet omhandler også rørledninger for innenlands transport og distribusjon av naturgass. Tilsyn med rørledninger som inngår i utvinningen og ilandføring av gass er underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Petroleumstilsynet.

I St.meld. nr. 9 (2002–2003) Om innenlands bruk av naturgass mv. er NVEs rolle innen distribusjon av naturgass beskrevet. Her angis det at NVE vil få delegert myndighet til å være tvisteløsningsorgan og regulator for innenlands distribusjon av gass i Norge. NVE har i dag rollen som konsesjonsmyndighet for innenlands transmisjonsrør for gass. Etter hvert som gassforsyning blir en vital energileverandør til næringsliv, husholdninger og offentlig administrasjon, må det stilles konkrete krav til forsyningsikkerhet og beredskap på lik linje med kravene til strømforsyning og fjernvarme.

Distribusjonsnett for naturgass har stort sett blitt etablert i befolkningsrike områder i nærheten av ilandføringsstedene for naturgass. I tillegg ser vi nå en utvikling der distribusjonsnett etableres på

bakgrunn av mottaksanlegg for flytende naturgass (LNG). En sikkerhetsmessig utfordring i forbindelse med gassrørledninger er faren for overgraving. Rørbrudd er potensielt meget farlige situasjoner som kan få store konsekvenser dersom gasslekkasjen antenner. En risikoanalyse som er utført i forbindelse med gassdistribusjonsprosjektet viser at brudd på rørledninger gir opphav til så store gasskyer at det ikke er mulig å på forhånd sikre seg mot mulige tennkilder. Dette vil i praksis medføre båndlegging av store områder i kommunenes arealplaner.

Myndighetene skal bidra til å forebygge store gassutslipp fra rørledninger, da det i en tidlig fase kan være vanskelig å håndtere slike situasjoner beredskapsmessig. Slike hendelser må også inngå i kommunenes risiko- og sårbarhetsanalyser.

DSB vil foreta en gjennomgang av hvordan gasselskapene og de aktuelle kommunene oppfatter sitt ansvar for å ivareta integriteten til rørledningene, og hva slags praksis og systemer det er for kontroll med gravearbeid. Hensikten med tiltaket er å etablere «beste praksis» på området, og eventuelt klargjøre ansvarsforholdet mellom gasselskap, kommune og entreprenørfirmaene med hensyn til kontroll med gravearbeider.

5.6 Transport

Transportsektoren er en samfunnssektor hvor ulykker og andre uønskede hendelser kan føre til omfattende samfunnsmessige konsekvenser. Regjeringen legger derfor stor vekt på arbeid med å redusere risikoen for uønskede hendelser, og med videreutvikling av sektorens evne til håndtere større påkjenninger.

5.6.1 Innenlands transport og luftfart

Infrastrukturutvalget skriver i sin rapport at transportsektoren knytter samfunnet sammen, og hele samfunnets funksjonsdyktighet er avhengig av tilgjengelig transport. Dette i seg selv tilsier at transportinfrastrukturen er en kritisk infrastruktur.

Samferdselsdepartementet vil i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap innen luftfart, jernbane og veg, vektlegge ulykker og uønskede hendelser som kan føre til store samfunnsmessige konsekvenser, og der flere samferdselsgrener og andre samfunnssektorer er omfattet. Samferdselssektorens beredskap og krisehåndteringsevne søkes styrket gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser, videreutvikling av kriseorganisasjonen og planverket og krisehåndteringsøvelser. Beredskap

pen søkes tilpasset det gjeldende trusselbildet, både opp mot faren for terrorhandlinger og nye klimautfordringer. Det er allerede startet opp prosjekter på klimaområdet, og det gjennomføres tiltak for bedre rassikring, ekstraordinært vedlikehold, reparasjoner og investeringer i reservebruer.

Samferdselsdepartementet ferdigstilte i 2007 en analyse av sårbarhet og risiko innen samferdsel i et tverrsektorielt perspektiv (SAMROS), i samarbeid med etater og tilknyttede virksomheter. Formålet med prosjektet var å kartlegge kritisk infrastruktur som grunnlag for en helhetlig strategi for samfunnssikkerhet og beredskap innen Samferdselsdepartementets ansvarsområde. Strategien søkes ferdigstilt i 2008. Samferdselsdepartementet, etatene og virksomhetene vil videre følge opp resultatene fra prosjektet med nødvendige tiltak. Dette vil bli omtalt i neste Nasjonal transportplan (NTP).

Den nasjonale sivile transportberedskapen var gjenstand for en større omlegging i 2005. Transportberedskapsorganisasjonen (TBO) ble da erstattet av en ny transportberedskapsstruktur, tilpasset dagens ansvarlinjer, trusselbilde og beredskapsutfordringer.

Regjeringen oppnevnte 30. november 2007 et utvalg som skal utrede behovet for å opprette et selvstendig tilsyn for veginfrastrukturen. Vegtilsynsutvalget vil legge fram sin innstilling innen utgangen av 2008.

Beredskap mot terror og sabotasje innenfor luftfarten

EU/EØS-regelverket om felles bestemmelser om sikkerhet (security) for sivil luftfart gjelder som norsk rett, jf. forskrift om forebygging av anslag mot luftfarten. Regelverket inneholder krav om felles sikkerhetstiltak for å forhindre ulovlige handlinger rettet mot sivil luftfart. Målet er å beskytte passasjerer, ansatte ved lufthavnene, offentligheten, installasjoner mv. mot terror og sabotasje. For lufthavnoperatørene, flyselskapene, alle aktørene som leverer varer og tjenester i tilknytning til sivil luftfart er det innført omfattende og kostnadskrevenne sikkerhetstiltak. Finansieringen av sikkerhetskontrolltiltakene skjer ved brukerbetaling.

5.6.2 Havner og skipsfart

Nærings- og handelsdepartementet (NHD) følger opp nye nasjonale og internasjonale regler innen utenriks sjøtransport. Når det gjelder det internasjonale arbeidet er Norge aktiv deltaker i arbeidet i International Maritime Organization (IMO) og andre organisasjoner. Det har skjedd et betydelig

arbeid nasjonalt og internasjonalt for å forbedre regelverk og rutiner for å øke sikkerheten for skipsfarten, i stor grad i samarbeid med skipsfartsnæringen og deres organisasjoner. Forebyggende virksomhet, herunder helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, er også en viktig del av Sjøfartsdirektoratets arbeid.

Det har også skjedd større omlegginger av beredskapsorganisasjonen for utenriks skipsfart. NHD etablerte i 2002 NORTRASHIP-ledelsen som et samarbeids- og beredskapsorgan i forhold til rederinæringen, men som også ivaretar sivilt-militært samarbeid, krigforsikring for skip mv. NHD har videre et formelt samarbeid med Norges Rederiforbund, som utfører oppgaver innen skipsfartsberedskap, i forhold til sikkerhet, skipstonnasje, kartlegging av tilgjengelige ressurser mv. Deler av dette systemet ble benyttet under evakuering av norske og andre lands statsborgere fra Libanon sommeren 2006. Som oppfølging av denne situasjonen vurderer NHD etablering av et leveransesystem for innsatspakker til bruk i liknende internasjonale operasjoner.

Det er fremmet en egen stortingsmelding om sikkerhet i skipsfarten, St.meld. nr. 14 (2004–2005) På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap.

5.6.2.1 Beredskap mot terror og sabotasje innenfor sjøtransport

Etableringen av internasjonalt regelverk om anti-terroriltak i sjøtransport og havner, jf. FNs sjøfartsorganisasjons (IMO) International Ship and Port Facility Security Code (ISPS-koden) i 2002, implementert i EU gjennom en forordning i 2004, viser at sikring mot terror og sabotasje har fått større betydning også innen sjøtransport. Fiskeri- og kystdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet følger opp ISPS-regelverket for henholdsvis havner og sjøtransport. Nærings- og handelsdepartementet overtok i 2007 det formelle ansvaret for beslutning om endring i sikkerhetsnivå for sjøtransport iht. ISPS-regelverket fra Justisdepartementet, og har delegert myndighet til Sjøfartsdirektoratet. Det er etablert samarbeid med Politiets sikkerhetstjeneste (PST) om trusselvurderinger. Tiltak mot maritim terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen og kriminell aktivitet mot skipsfarten behandles i en rekke organisasjoner og fora nasjonalt og internasjonalt, herunder i NATOs sivile skipsfartskomiteé.

Etableringen av internasjonalt regelverk om antiterroriltak i sjøtransport og havner, viser at sikring mot terror og sabotasje har fått større

betydning også innen sjøtransport. I 2005 vedtok EU et havnesikkerhetsdirektiv for å styrke sikkerhet og beredskap i de deler av havnen som ikke ble dekket gjennom forordningen.

Ot. prp. nr. 48 (2006–2007) om lov om endring i lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv. tar for seg de ulike sidene ved innføring av ISPS-koden. For nærmere omtale av sikkerhet og beredskap i havner vises det til de senere års budsjettproposisjoner for Fiskeri- og kystdepartementet.

For ytterligere å styrke arbeidet med sikkerhet i skipsfarten ble «Sikkerhetsutvalget for skipsfarten» opprettet i 2007. Dette er et rådgivende forum for drøfting av spørsmål knyttet til piratvirksomhet og andre sikkerhetsrelaterte spørsmål.

5.6.2.2 Tilskuddsordning for antiterroriltak i havner

Infrastrukturutvalget framholder at innføringen av ISPS-kravene (antiterroriltak) kan innebære en uforholdsmessig stor økonomisk belastning på den enkelte havn. Utvalget har anbefalt at utgiftene til oppfølging av kravene må kunne finansieres gjennom offentlig-privat samarbeid, og har foreslått en statlig tilskuddsordning.

I 2005 vedtok EU et havnesikkerhetsdirektiv for å styrke sikkerhet og beredskap i de deler av havnen som ikke ble dekket gjennom forordningen. Kystverket fører tilsyn med havneterminalenes implementering og overholdelse av ISPS-regelverket.

Fiskeri- og kystdepartementet anser at utvalgets forslag om statlig tilskuddsordning ikke bør følges opp. Dette fordi havnene dekker inn sine kostnader, herunder også kostnadene ved ISPS-sikringstiltak, gjennom brukerbetaling. Videre er sikringstiltakene basert på sårbarhetsanalyser for den enkelte terminal. Kystverket har i sin praktisering av det nasjonale regelverket tilstrebet forholdsmessighet og likebehandling innenfor rammen av det internasjonalt fastsatte regelverket.

5.6.3 Transport av farlig gods

Infrastrukturutvalget anbefaler i sin rapport at aktuelle departementer samarbeider om å tydeliggjøre behovet for å velge den sikreste fremføringsveien og transportgrenen til virksomheter som har behov for transport av farlig gods.

I Norge fraktes det daglig store mengder farlig gods både på vei, jernbane og sjø. Myndighetsansvaret for håndtering av regelverket og ansvaret for å ha tilstrekkelig oversikt er i dag spredd på ulike direktorater.

Regjeringen er opptatt av at transport av farlig gods foregår på den sikreste måte når det gjelder fremføringsvei og transportmiddel. Justisdepartementet har i samarbeid med andre berørte departementer bedt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) om å etablere et kontaktutvalg for transport av farlig gods. Utvalget er en møteplass for myndigheter som har et forebyggende, beredskapsmessige eller operativt ansvar.

Det forutsettes at utvalget analyserer behovet for å sette inn overordnede risikoreducerende tiltak og kartlegger punkter og områder med forhøyet risiko for liv, helse, miljø og materielle verdier.

Det er naturlig at utvalget ut fra et overordnet samfunnssikkerhetsperspektiv ser på det samlede regelverket for transport av farlig gods og forvaltningen av dette, og vurderer om det er grunnlag for å gjøre regelverket mer oversiktlig. Utvalget skal videre komme med forslag til hvordan redningsetatenes kompetanse og evne til effektiv innsats ved uhell med farlige stoffer kan økes.

Nye omfattende bestemmelser om sikring er blitt gjeldende for transport av farlig gods både nasjonalt og internasjonalt. DSB har som ansvarlig myndighet for landtransport av farlig gods, utarbeidet en veiledning om hvordan sikringstiltak kan iverksettes og en mal for sikringsplaner for virksomheter som er involvert i transport av farlig gods.

Transporten av farlig gods representerer en potensiell risiko for både mennesker, miljø og materielle verdier. Dersom en ulykke skulle skje i tettbygde strøk kan et stort antall mennesker rammes. Etter ulykken i Lillestrøm i 2000 har DSB arbeidet internasjonalt for å styrke regelverket på området, og har konkret foreslått at det innføres krav om sikkerhetsventiler og termisk isolasjon av tanker med gass og propan som fraktes på vei og jernbane.

Det er i det internasjonale regelverket som regulerer landtransport av farlig gods vedtatt en regelendring som innebærer at det skal foretas en klassifisering av alle tunneler som benyttes som fremføringsvei for farlig gods. Fra 1. januar 2010 skal alle tunneler merkes med hvilke restriksjoner som gjelder den enkelte tunnel basert på forutgående risiko- og sårbarhetsanalyser.

Transport av farlig gods til sjøs

Det er fastsatt et internasjonalt regelverk gjennom FNs sjøfartsorganisasjon, IMO, for transport av farlig gods på skip. I farvann med stor transport av farlig gods er det iverksatt særlige forebyggende tiltak

som trafikkovervåking og/eller særlige regler for seilas i farvannet. Dette gjelder for eksempel innseglingene til Grenland, Fredrikstad og Sarpsborg, Kårstø, Sture og Mongstad, Nyhamna/Ormen Lange og Melkøya.

5.7 Bank og finans

Infrastrukturutvalget slår fast at bank- og finanstjenester er en kritisk samfunnsfunksjon som i stor grad er avhengig av eksterne kritiske infrastruktursystemer som strømforsyning og elektronisk kommunikasjon.

Det legges betydelig vekt på at de sentrale institusjonene i sektoren har robuste driftsløsninger slik at driftsstabiliteten i IKT-systemene blir best mulig i avviks- og avbruddssituasjoner. Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur (BFI) har utarbeidet forslag til prioritering av aktører i finansiell infrastruktur når det gjelder tilgang til strømforsyning og telekommunikasjon.

Infrastrukturutvalget påpeker at institusjonene i sine risiko- og sårbarhetsanalyser må ta høyde for avhengighet til ekstern infrastruktur for å opprettholde funksjonsdyktigheten. Bransjen og ansvarlige myndigheter slutter seg til denne vurderingen. Enkeltforetak i finanssektoren utarbeider risiko- og sårbarhetsanalyser for sin virksomhet. Finansdepartementet legger vekt på at disse analysene skal omfatte risiko knyttet til avhengighet av ekstern infrastruktur, inkludert strømforsyning, kommunikasjon og drift av IT-systemer hos eksterne leverandører, og at Kredittilsynet følger opp dette i sin tilsynsvirksomhet.

5.8 Matforsyning

Infrastrukturutvalget fremhever matvareforsyning som en kritisk samfunnsfunksjon og understreker viktigheten av å opprettholde tilfredsstillende nasjonal matvareproduksjon ut fra et sikkerhetsperspektiv. Utvalget anbefaler at det innenfor det formaliserte samarbeidet med Nærings- og handelsdepartementet og de største matvaredistributørene arbeides for å identifisere sårbarhet i kritisk infrastruktur som matvareforsyningen er avhengig av.

Forsyningsberedskapen innenfor matvaresektoren er basert på at både nasjonal produksjon og import langt på vei kan opprettholdes også i kriser. Risikobildet er ikke lenger slik at det kan antas at Norge blir avsperrret fra internasjonale markeder over tid. På bakgrunn av aktuelle risikovurderin-

ger er oppmerksomheten i beredskapsarbeidet derfor i stor grad rettet mot logistikksystemene.

Nærings- og handelsdepartementet har koordineringsansvar for matvareforsyningsberedskap. I likhet med Landbruks- og matdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet har Nærings- og handelsdepartementet dessuten fagansvar for forsyningsberedskap i deler av verdikjeden. Det er etablert rutiner for informasjonsutveksling mellom Mattilsynet og Nærings- og handelsdepartementets næringsbaserte beredskapsorganisasjon for matvareforsyning.

Beredskapssystemene er basert på og dimensjonert ut fra at primærnæringene utgjør en stabil forsyningsbase for norske forbrukere også i kriser. Nærings- og handelsdepartementet har formalisert et beredskapssamarbeid med fem sentrale matvaredistributører. Landbruks- og matdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet skal bidra til at industri og handel kan opprettholdes for å sikre forsyninger til det norske markedet i eventuelle kriser. Landbruks- og matdepartementet kan gjennom Statens landbruksforvaltning regulere tollsatsene for import i slike situasjoner. Regjeringen mener at et viktig bidrag til å sikre matvareforsyning vil være å legge til rette for et levende landbruk over hele landet og et restriktivt jordvern. For at produksjon, foredling og distribusjon av mat skal kunne foregå på en effektiv måte, er det dessuten nødvendig at andre samfunnsfunksjoner og infrastruktur fungerer tilfredsstillende.

Regjeringens matpolitikk er basert på at maten skal være trygg. Dette gjelder også under hendelser med forsyningsaspektet som utfordring. Mattilsynet har en sentral rolle i mattrygghetsarbeidet gjennom tilsyn, kartlegging og overvåkning i matproduksjonskjeden. Erfaringer etter E.coli-saken i 2006 viser at samhandling mellom etater og rolle- og ansvarsavklaring er av stor betydning for å håndtere denne type hendelser. For å styrke innsatsen og avklare ansvaret for oppklaringsarbeid ved sykdomsutbrudd er det etablert en permanent innsatsgruppe, omtalt som Matsmittekomiteen eller Matkripos. Ved aktuelle utbrudd kalles komiteen umiddelbart sammen. Komiteen skal sørge for at arbeidet med oppklaring av nasjonale utbrudd er koordinert, at riktig kompetanse er koblet inn, at all informasjon samles og drøftes, at hendelsen kommuniseres riktig og at rapportene til de som skal treffe risikohåndteringstiltak er kvalitetssikret. Vedtak om inngripende tiltak skal som før fattes av det aktuelle myndighetsorganet. Komiteen møtes jevnlig, også utenom sykdomsutbrudd, for utveksling av informasjon og faglig oppdatering knyttet til matbårne sykdommer.

5.9 Kulturminner og symboler

Infrastrukturutvalget definerer ikke kulturminner og symboler som kritisk infrastruktur. Hvis deler av den materielle kulturarven blir ødelagt, forsvinner deler av samfunnets kollektive hukommelse. Det er derfor naturlig at kulturminner og kulturmiljøer inngår som en del av beredskapsplanleggingen.

I et beredskapsperspektiv er det særlig fire trusler som er knyttet til den materielle kulturarven: brann, flom, skadeverk og våpenbruk i krig. Kulturminner i form av bygninger og infrastruktur kan rammes. I tillegg kan ødeleggelser i byer og andre områder med tett bebyggelse få store materielle og økonomiske konsekvenser. En vurdering av kulturarvens sårbarhet har derfor også betydning når en skal analysere samfunnets sårbarhet.

I dag legger Riksantikvaren (RA) flere beskyttelsesmåter til grunn for sitt beredskapsarbeid. RA har behov for å delta i beredskapsarbeid og krisehåndtering for å kunne ivareta sitt beredskapsansvar. RA har et høyt kompetansenivå om de tekniske egenskapene til bygninger og anlegg, og i etterkant av en hendelse kan RAs erfaringer med restverdisikring komme til nytte.

Ot.prp. nr. 21 (2007–2008) Om lov om endringer i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) foreslår at også objekter med symbolverdi blir tatt inn som egen kategori under kritisk infrastruktur som skjermingsverdige objekter. Se nærmere om forslag til endringer i sikkerhetsloven i kapittel 5.10.3.

5.10 Tverrsektorielle virkemidler for å sikre kritisk infrastruktur

5.10.1 Offentlig eierskap

Infrastrukturutvalget trekker frem fordeler i offentlig eierskap av samfunnets kritiske infrastruktur, da det offentlige uansett eierskap vil ha et ansvar for å sikre kritisk infrastruktur.

Samfunnets behov for å sikre kritisk infrastruktur og ulike former for kritiske samfunnsfunksjoner er i utgangspunktet uavhengig av organiseringen av eierskap. Spørsmålet er imidlertid om offentlig eierskap kan gjøre det enklere for det offentlige å ivareta ansvaret for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner. På den andre side kan privat eierskap tilby like høy grad av sikkerhet som det offentlige. Forutsetningen er at det stilles tydelige krav og konsesjonsvilkår til både offentlige og private virksomheter. Effektive tilsyn og sterke sanksjonsmidler er viktige virkemidler.

I Soria Moria-erklæringen viser regjeringen til at statlig eierskap er avgjørende for å sikre et nasjonalt eierskap og nasjonal forankring i nøkkelbedrifter. Nasjonalt eierskap er viktig for å sikre at bedriftene har hovedkontor og forskningsaktiviteter i Norge. Regjeringen vil også stoppe privatiseringen og konkurranseutsettingen av drifts- og vedlikeholdsoppgavene i Jernbaneverket og sikre at våre energiressurser skal være i folkets eie.

Regjeringen vil utrede endringer i regelverket for å sikre offentlig eierskap i vann- og avløpssektoren og se nærmere på mulighetene for at kystradioen helt eller delvis kan overføres til Staten (se kapittel 5.4 og 6.1.1).

5.10.1.1 Offentlig eierskap i kraftsektoren – hjemfall

Infrastrukturutvalget anbefaler at hjemfallsinstituttet videreføres på en slik måte at dagens offentlige, nasjonale eierskap til kraftressursene på sikt ikke svekkes.

I slutten av juni 2007 avgjorde EFTA-domstolen at Norges praktisering av hjemfallsreglene var i strid med EØS-avtalen. Regjeringen innførte da en provisorisk anordning om at landets vannkraftressurser skal tilhøre allmennheten og forvaltes til det felles beste. Gjennom anordningen om offentlig eierskap vil det ikke lenger bli gitt konsesjoner til private for erverv av vannfall og kraftverk. Det vil være mulig å selge inntil en tredjedel av offentlig eide vannkraftselskaper til eiere som ikke regnes som offentlige. Den provisoriske anordningen skal erstattes av en permanent lov, som vil følge opp Soria Moria-erklæringen om et sterkt offentlig eierskap til vannkraftressursene.

5.10.1.2 Kabelbrannen på Oslo Sentralstasjon

Kabelbrannen på Oslo Sentralstasjon i november 2007 (se kapittel 4.3.1) viste viktigheten av at eienoms- og ansvarsforhold er avklart i en beredskapssituasjon.

På Oslo Sentralstasjon er det en lang rekke av tjenesteytere og brukere som er avhengig av hverandre. Tidligere var det én og samme aktør som var eier, drifter og ansvarshavende. Den organisatoriske oppsplittingen som har funnet sted over tid, kombinert med at aktørene etter hvert også har fått nye markeder, kunder og oppgaver, kan ha bidratt til oppstykkning og utydeliggjøring av ansvar og roller.

Adkomstforholdene under drift og i feilsituasjoner må være kjent av alle aktører. Eier av bygningsmassen må koordinere driften med alle leietagere,

herunder organisere bruk av underleverandører slik at mannskaper som tilkalles i nødssituasjoner raskt kan komme i arbeid. Også ved kjøp av tjenester må det stilles nødvendige krav til sikkerhet. I forbindelse med strukturelle endringer og etablering av nye virksomheter og outsourcing av tjenester, vil det være særdeles viktig at kjøperen av tjenester innehar nødvendig bestillerkompetanse.

Som en oppfølging etter evalueringen av hendelsen vil de involverte sørge for at eiendoms- og ansvarsforholdene blir avklart og tydelig dokumentert.

5.10.2 Beredskapslovgivning

Infrastrukturutvalget foreslår at det utarbeides en generell lov om beredskap for offentlige og private virksomheter, hvor lovens formål bør være å sikre at hensynet til rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser ivaretas under alle former for påkjenninger i fred, krise og krig.

I Soria Moria-erklæringen sier regjeringen at de vil foreta en gjennomgang av beredskapsloven for å avklare og kartlegge beredskapsmessige gråsoner.

I St.meld. nr. 4 (2006–2007) Om anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2005–2006 utkwitteres anmodningsvedtaket fra Stortinget om å gjennomgå beredskapslovgivningen med tanke på klargjøring av kommandolinjer og definering av gråsoner i akuttssituasjoner. Regjeringen arbeider kontinuerlig med å løse eventuelle uklarheter i rollefordelingen mellom politi og forsvar. Det vises i denne forbindelse til flere tiltak på området, som for eksempel øvelser og et kontinuerlig arbeid med å vurdere strukturen i beredskapslovgivningen samt endringer i denne. Det vises til at en i forbindelse med dette arbeidet vil vurdere de forslag som er reist av Infrastrukturutvalget. Stortinget hadde ikke merknader til regjeringens oppfølging av anmodningsvedtaket, jf. Innst. S. nr. 125 (2006–2007).

Infrastrukturutvalgets rapport ble sendt på høring i juni 2006, jf. kapittel 2.2.1. En del av høringsinstansene til Infrastrukturutvalget støtter forslaget om en ny beredskapslov. Flere anbefaler at en ny lov om Sivilforsvaret og sivile beskyttelsestiltak gjøres til en slik generell beredskapslov. Flere nevner også at man må samordne en eventuell ny lov med sikkerhetsloven som gjelder forebyggende sikkerhet, for å motvirke trusler mot rikets sikkerhet og selvstendighet.

Andre igjen mener at en beredskapslov ikke er nødvendig fordi sektorregelverket er dekkende nok, og at man heller bør utvikle sektorlovverket

fremfor å lage en sektorovergripende lov. Flere høringsinstanser påpeker at det er behov for grundigere utredning før man tar stillingen til spørsmålet om en generell beredskapslov. Etter deres mening redegjør ikke utvalget i tilstrekkelig grad for hva fraværet av en beredskapslov vil kunne medføre.

Det har fra enkelte hold vært påpekt at beredskapslovgivningen er uoversiktlig og at den til dels regulerer overlappende forhold. De fleste beredskapslovene ble til etter andre verdenskrig, og er innrettet mot en annen sikkerhetspolitisk situasjon enn den vi ser nå. På grunn av de enkelte beredskapslovenes ulike karakter mener regjeringen at det ikke nødvendigvis vil gi en bedre oversikt å samle disse i en generell beredskapslov for offentlig og privat virksomhet. Regjeringen mener også at en slik lov vil kunne skape uklarheter i forhold til ansvarsprinsippet som slår fast at den som har ansvaret i normalsituasjonen også har ansvaret i krisesituasjoner. Regjeringen vil ikke påbegynne arbeidet med en generell beredskapslov for offentlig og privat sektor, men heller gjennomgå det eksisterende beredskapsregelverk med sikte på å identifisere eventuelle dobbeltreguleringer og sider ved dagens sektorregelverk der det er behov for bedre samordning.

Dette arbeidet vil initieres av den ansvarlige for sektoren, men vil kreve samarbeid mellom alle berørte departement. De aktuelle departementene kan bruke Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet (se kapittel 3.3.) som arena for å diskutere aktuelle problemstillinger i denne sammenheng. Justisdepartementet vil som en del av sin samordningsrolle ha oppmerksomhet rettet mot de situasjoner hvor manglende samordning av regelverk kan skape gråsoner på beredskapsområdet. Dette blir fulgt opp i Justisdepartementets tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Flere av de hjemmelsbehovene som utvalget ønsker inn i en ny generell beredskapslov vil for kommunenes del bli en del av den foreslåtte lovfestede kommunale beredskapsplikten. Dette gjelder blant annet krav til ROS-analyser og beredskapsplaner, se kapittel 3.5.1 for nærmere omtale av kommunal beredskapsplikt.

5.10.3 Sikkerhetsloven

Sikkerhetsloven som virkemiddel i det forebyggende sikkerhetsarbeidet er sentralt i Infrastrukturutvalgets utredning, og det er fremlagt flere konkrete forslag og anbefalinger i denne forbindelse.

Utredningen pekte på at sikkerhetsloven i dag inneholder bestemmelser om objektsikkerhet, men at disse er meget knappe. Stortinget har vedtatt endringer i sikkerhetsloven, jf. Ot. prp. nr. 21 (2007–2008) og Innst. O. nr. 33 (2007–2008). Formålet med endringene er å styrke arbeidet med forebyggende sikkerhetstiltak for å beskytte kritiske objekter mot sikkerhetstruende virksomhet. Slike objekter er særlig vitale knutepunkter og installasjoner tilknyttet sivil kritisk infrastruktur, viktige sivile institusjoner og militære anlegg som ved hjelp av vakt hold og sikring kan beskyttes mot terror, sabotasje, spionasje eller en mer tradisjonell krigstrussel. Forskrifter vil utfylle loven.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) vil legge større vekt på å kontrollere at de virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven oppfyller plikten til å utpeke skjermingsverdige objekter, og at nødvendige sikkerhetstiltak er truffet for å beskytte disse.

Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet har vurdert at det fortsatt vil være behov for forhåndsplanlegging og øving på sikring av objekter ved bruk av sikringsstyrker. Det vil derfor nedsettes en arbeidsgruppe for å gå i gjennom kriterier og retningslinjer for planlegging for sivile og militære objekter som skal sikres ved bruk av ressurser fra politi og heimevern. Det arbeid som det i sikkerhetsloven legges opp til med utpeking og klassifisering av skjermingsverdige objekter, er tenkt å danne et utgangspunkt også for planleggingen av objektsikring ved bruk av sikringstyrker.

5.10.4 Forsyningsloven

Tyngre forsyningsmessige kriser forutsettes i dag håndtert med hjemmel i Lov om forsynings- og beredskapstiltak av 14. desember 1956 nr. 7 (forsyningsloven). Forsyningsloven er i mindre grad egnet til å løse aktuelle utfordringer innenfor samfunnssikkerhet og beredskap slik trusselbildet er i dag. Nærings- og handelsdepartementet har påbegynt arbeidet med en ny lov som skal erstatte forsyningsloven og gi hjemmel til å iverksette forberedelser og tiltak som anses å være realistiske og hensiktsmessige.

Forsyningsloven omfatter bare i begrenset grad tjenester. Den reflekterer heller ikke dagens

samfunns- og næringsstruktur. En ny lov må i så liten grad som mulig være bundet til bestemte næringsstrukturer eller bestemte scenarier og den bør omfatte et bredt spekter av kommersiell produksjon og omsetning av varer og tjenester.

Forsyningsloven er tverrsektoriell og hjemler virkemidler for en rekke departementer. Gjennomgang av loven, eventuell sektoravgrensning og harmonisering mot annet lovverk, vil kreve samordning og aktiv medvirkning fra mange departementer.

5.10.5 Internasjonalt samarbeid om kritisk infrastruktur

Gjensidig avhengighet mellom kritiske infrastrukturer eksisterer på tvers av landegrensener, blant annet innenfor sektorer som olje- og gassdistribusjon, kraftforsyning, telekommunikasjon, transportsektoren og satellittbasert infrastruktur.

EU har igangsatt et arbeid med å identifisere europeiske kritiske infrastrukturer (ECI) som en del av et European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP). Det forberedes et direktiv for identifisering og overordnede prinsipper for beskyttelse av den kritiske infrastrukturen. Direktivet omfatter beskyttelse mot alle typer hendelser, men trusselen fra terrorangrep har en uttrykt prioritet i arbeidet. Det regnes med at direktivet blir endelig vedtatt i Rådet i 2008. Justisdepartementet har i kraft av sin samordningsrolle opprettet et EPCIP-nettverk med berørte departementer. Departementene følger arbeidet i EU, og Norge har blant annet vært representert i arbeidsgrupper som har utarbeidet kriterier for identifisering av ECI.

I forbindelse med trusselen fra terrorisme og bruk av masseødeleggelsesmidler har NATO utarbeidet et styringsdokument om infrastrukturbeskyttelse. NATO har løftet energisikkerhet fram som et satsningsområde, og NATOs faste råd har fått i oppdrag å identifisere hvordan NATO kan bidra på området som et supplement til de nasjonale og internasjonale tiltak som er satt i gang. For nærmere omtale av internasjonalt samarbeid innen sivil beredskap og krisehåndtering se kapittel 8.

6 Redning og beredskap

En av regjeringens vektlegginger for perioden er å sikre at nødetatene, Sivilforsvaret og de frivillige organisasjoner er best mulig rustet til å håndtere konsekvenser av større hendelser som terroranslag, bruk av masseødeleggelsesmidler og klimaendringer.

6.1 Redningstjenesten

Med redningstjeneste forstås den offentlige organiserte virksomhet som utøves i forbindelse med øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av ulykkes- eller faresituasjoner som krever koordinering, og som ikke blir ivare tatt særskilt av opprettede organer eller ved særlige tiltak. Tjenesten er integrert, det vil si at den omfatter alle typer redningsaksjoner (sjø-, land- og flyredning). Uavhengig av type hendelse vil det være det samme apparat (funksjon) som tar hånd

Boks 6.1 Samvirkeprinsippet i norsk redningstjeneste

Den grunnleggende idé er at alle ressurser i Norge, statlige, fylkeskommunale, kommunale, private og frivillige – som er egnet for akuttinnsats for å redde liv, skal kunne mobiliseres for innsats i redningstjenesten. Den offentlige redningstjenesten er således organisert som et samvirke mellom en rekke offentlige etater, private og frivillige organisasjoner.

Selv om de fleste offentlige etater er etablert med tanke på andre primæroppgaver enn redningstjeneste, vil mange likevel kunne yte en viktig innsats i redningstjenesten.

Dette innebærer at offentlige virksomheter ikke bare dekker egne utgifter i forbindelse med en redningsaksjon, men også stiller ulike rådgivningsfunksjoner og redningsrelevante data mv. kostnadsfritt til disposisjon overfor Hovedredningssentralen og de lokale redningssentraler. Private selskaper og frivillige organisasjoner får dekket sine driftsutgifter i henhold til avtale.

om landredning, sjøredning og flyredning i et samvirke med en rekke aktører (se boks 6.1).

Norsk redningstjeneste er unik sett i internasjonalt perspektiv. Den er på en fornuftig måte basert på norske tradisjoner, infrastruktur og bosettingsmønster. Opplegget med en fullstendig integrert tjeneste og den sterke understrekning av samvirke, med omfattende frivillig innsats, er et kostnadseffektivt system, som ikke kan sammenlignes med noe annet lands organisering av redningstjeneste.

6.1.1 Organisering av den offentlige redningstjenesten

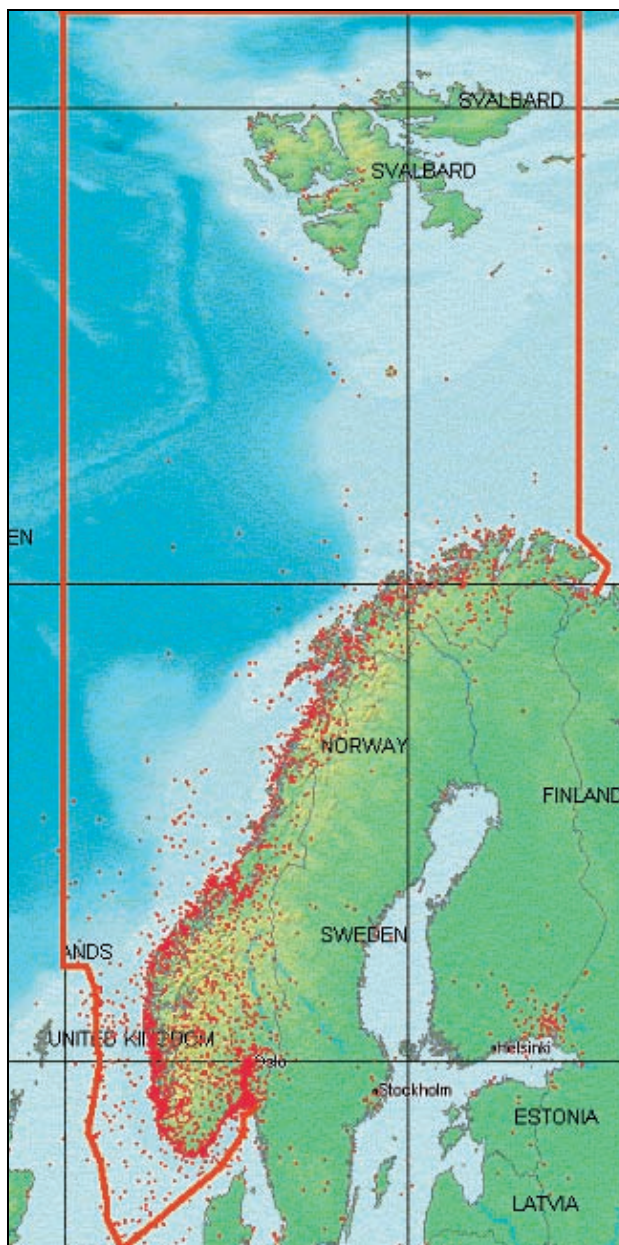
Justisdepartementet har det overordnede administrative samordningsansvar for land-, sjø- og flyredningstjenesten og gir retningslinjer. Norge har forpliktet seg gjennom FN-konvensjoner til å etablere en redningstjeneste og til å ivareta søk og redning i et nærmere avgrenset geografisk område. Dette er ivare tatt ved opprettelsen av to hovedredningssentraler. I tillegg er det opprettet 28 lokale redningssentraler (LRS), herunder Sysselmannen på Svalbard, for å ivareta redning innen gjeldende politidistrikt. Kjernen i redningstjenesten til lands utgjøres av de tre nødetatene politi, brann og helse. Sammen med frivillige organisasjoner og andre offentlige og private står disse for innsatsen på skadestedet.

6.1.1.1 Hovedredningssentralen

Den øverste operative samordning og ledelse av redningstjenesten tilligger Hovedredningssentralen (HRS), lokalisert på Sola og i Bodø.

HRS består av en kollektiv redningsledelse samt en daglig operativ og administrativ ledelse. Den kollektive redningsledelsen, med politimesteren i henholdsvis Salten og Rogaland som leder, består av representanter for aktuelle offentlige, private og frivillige etater.

En effektiv redningstjeneste er en forutsetning for å kunne håndtere et økende antall redningsaksjoner. I løpet av de siste årene er HRS betydelig modernisert. Begge sentralene har fått nye lokaler og er utstyrt med moderne teknisk utstyr til bruk i



Figur 6.1 Norsk redningstjenestes ansvarsområde, samt registrerte hendelser i 2007.

Kilde: Hovedredningssentralen

redningsøyemed. Ved behov kan sentralene fungere som back-up for hverandre.

Norge er part til IMOs Sjøredningskonvensjonen (International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979 – SAR-konvensjonen) og Sjøsikkerhetskonvensjonen (International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 – SOLAS-konvensjonen) som begge stiller krav til opprettelsen av en sjøredningstjeneste. FN's sjøfartsorganisasjon førte i 2007 tilsyn med HRS som en aktør innenfor sjøredning. Det ble ikke avdekket vesentlige mangler innenfor norsk redningstjeneste.

6.1.1.2 Lokale redningssentraler

Lokale redningssentraler (LRS) har et sentralt ansvar i forbindelse med håndtering av ulike typer hendelser. De lokale redningssentralene består av en kollektiv redningsledelse med representanter fra aktuelle lokale institusjoner som varierer etter geografisk lokalisering. LRS er derfor organisert etter de samme prinsipper som HRS, men på lokalt nivå. Politiet er ansvarlig for ledelse og koordinering på skadestedet ved landredning gjennom sin funksjon som skadestedsleder.

Alle landets 27 politidistrikt og Sysselmannen på Svalbard har en døgnbemannet polititjeneste som basis i politiets beredskap. Det største antallet redningsaksjoner håndteres av operasjonssentralen i politidistriktet som i praksis ivaretar LRS-funksjonen. Den kollektive redningsledelsen har det overordnede ansvaret.

HRS fører tilsyn med LRS. Tilsynsarbeidet anses å være et viktig verktøy i kvalitetssikringen av funksjon og forståelse av den enkelte LRS' rolle i redningstjenesten.

6.1.1.3 Kystradio

Kystradioen er en del av Telenor Maritim Radio og den har kontinuerlig lyttevakt på en eller flere maritime nødfrekvenser og varsler Hovedredningssentralen dersom den oppfanger nødsignaler. Norge har forpliktelser gjennom internasjonale konvensjoner til å oppfylle visse oppgaver innenfor kystradioens dekningsområde. Dette utføres i dag gjennom en landbasert infrastruktur bestående av kystradiostasjoner.

I dag gjenstår det fem bemannede kystradiostasjoner: Tjøme, Rogaland, Florø, Bodø og Vardø. Rogaland radio og Bodø radio er samlokalisert og opererer i fellesskap med HRS. Samlokaliseringen har gjort at man har oppnådd tettere dialog og samarbeid.

Telenor ble fra og med 1998 pålagt spesielle samfunnsoppgaver, som blant annet å drifte kystradioens nød- og sikkerhetstjeneste til kostpris, jf. St.meld. nr. 21 (1995–96). Den kommersielle tjeneste som kystradioen har drevet ved å formidle kontakt mellom land og skip er blitt mindre i forbindelse med innføring av satellittkommunikasjon og mobiltelefon. Kystradioen består i dag derfor i større grad av nød- og sikkerhetskommunikasjon. Nød- og sikkerhetstjenesten dekkes som statlig kjøp av tjenester over Justisdepartementets budsjett. Justisdepartementets tilskudd for 2008 beløper seg til om lag 80 mill. kroner inkl. mva. Regjeringen har besluttet å utrede nærmere mulighe-

tene for at Telenor Maritim Radio overtas helt eller delvis av Staten.

Infrastrukturutvalget har identifisert nød- og redningstjeneste som kritisk samfunnsfunksjon. Kommunikasjon er en forutsetning for en effektiv redningstjeneste, og til sjøs er kystradionettverket viktig.

6.1.2 Søke- og redningsressurser

I et tynt befolket land som Norge med store land- og havområder, er det verken mulig eller hensiktsmessig å bygge opp egne, faste redningsstyrker. Man utnytter isteden de ressurser som er tilgjengelige, enten de er offentlige, frivillige eller private. Ressursene deltar etter anmodning og ledelse fra HRS eller en LRS.

En vesentlig redningsressurs er redningshelikoptrene, som Luftforsvaret ved 330 skvadronen opererer på oppdrag fra Justisdepartementet. Leveransen av tjenesten blir regulert gjennom en kontrakt mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet. Justisdepartementet dekker alle utgifter i forbindelse med redningshelikoptertjenesten, etter kostnadsanslag fra Forsvarsdepartementet.

Viktige offentlige redningsetater som inngår i den daglige innsats for å redde liv er helsevesenet og ambulansetjenesten, Statens luftambulans, de kommunale brannvesen og politiet. De frivillige organisasjonene og Sivildforsvaret utgjør også et viktig element i redningstjenesten. I tillegg til disse, har Forsvaret en oppgave i å bidra med støtte til det sivile samfunn ved søke- og redningsaksjoner.

6.1.2.1 Anskaffelse av nye redningshelikoptre

Anskaffelsesprosessen for nye redningshelikoptre utgjør en viktig del av regjeringens satsing for en kvalitativ forbedring av redningshelikoptertjenesten og tryggheten til befolkningen. Regjeringen følger med dette opp St.meld. nr. 44 (2000–2001) Redningshelikoptertjenesten i fremtiden.

Norge har redningsansvar for store land- og havområder. Det bygges stadig større passasjerskip og det er en økende tendens til seilaser i utsatte farvann som Svalbard. I slike områder er det få redningsressurser. Det er også blitt etablert en seilingsled mellom Vardø og Røst, noe som medfører at skipstrafikken seiler i større avstand fra kysten. I tillegg fremgår det av Havforskningsinstituttets publikasjoner at mye tyder på at vårgy-

tende sild vil bevege seg lenger til havs og at fisket følgelig vil måtte foregå lengre ute fra kysten. Erfaring fra høstens fiske viser at relativt små kystfar-tøyer har gått langt til havs for å følge fisken.

Den overordnede bakgrunnen for anskaffelsen av nye redningshelikoptre er at det allerede tidlig på 1990-tallet ble erkjent at dagens Sea King-helikoptre er i ferd med å bli utdaterte og dyre i vedlikehold. De eksisterende redningshelikoptrene ble anskaffet tidlig på 1970-tallet.

Innst. S. nr. 156 (2001–2002), jf. St.meld. nr. 44 (2000–2001), peker på redningshelikoptrenes rekkevidde og evne til å ta med et stort antall nød-stedte som et av de viktigste krav som måler redningsfaglig kapasitet. I tillegg må også andre relevante, redningsfaglige kapasiteter som for eksempel flyve- og manøvreringsdyktighet og utrustning vurderes nøye. Store brukersammen-slutninger som LO, Fiskarlaget, Sjømannsforbundet og Fiskebåtrederne forventer alle at det vektlegges god ytelse og rekkevidde i valg av redningshelikopter. Utover dette har samfunnet en generell forventning om at redningshelikoptertjenesten har forutsigbar beredskap med pålitelig, profesjonell og god kapasitet.

Anskaffelsesprosessen skal gjennomføres gjennom en åpen prosess og har som mål å lede til helikoptre som har stor rekkevidde, allværsegenskaper, og som er utstyrt med moderne søke- og redningsutstyr, samt ambulansutstyr. Spesielt i forhold til store ulykker vil helikoptrene gjennom disse egenskapene være rustet til å kunne redde mange mennesker på kort tid, ved lange avstander og under krevende forhold, enten det er over land eller sjø.

I Memorandum of Understanding (MoU) av 26. april 2007 om sikkerhets-, forsvars- og beredskaps-samarbeid mellom Norge og Island er det spesielt nevnt muligheter for utvikling av samarbeid ved anskaffelse av nye redningshelikopter. Det er viktig at havområdene mellom Norge og Island blir dekket av tilstrekkelig kapasitet som trykker aktivitetene i dette ressursrike området samt at de norske interessene i Nordområdene blir ivarettatt. Kjøp av samme helikoptermateriell gir en mulighet for forbedret samtrening og erfaringsutveksling, samt at det kan lede til en felles ressursutnyttelse. Norge har derfor inngått en samarbeidsavtale med Island for å finne ut om det vil være gunstig å gjøre en felles anskaffelse.

For 2008 har regjeringen besluttet å styrke redningshelikoptertjenesten med 160 mill. kroner, jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008).

6.1.2.2 Tilstedevakt ved redningshelikopterbasene

Ved søk og redning er tid en avgjørende faktor for å kunne redde liv. En utfordring er å redusere tiden fra redningshelikoptrene alarmeres til de er på ulykkesstedet. Ett av tiltakene er å innføre døgnkontinuerlig tilstedevakt slik at mannskapene og lege bor på selve basen mens de har vakt. Erfaringene fra den første basen med tilstedevakt, Sola, indikerer fra medisinsk hold positive og livreddende resultater. Regjeringen foreslår for 2008 å øke bevilgningen til redningshelikopterberedskapen for blant annet å etablere døgnkontinuerlig tilstedevakt med lege ved redningshelikopterbasene på Ørland og Rygge. Det er i tillegg besluttet å opprette en base i Florø. Tilstedevakt ble også innført på Banak høsten 2006 og i Bodø høsten 2007.

6.1.2.3 De frivillige organisasjonene

Et meget viktig element i norsk redningstjeneste er de frivillige redningsorganisasjonene, som hele året kan stille lokalkjente og trenede mannskaper til rådighet ved redningsoppdrag og leteaksjoner etter savnede. Den frivillige innsatsen består av en rekke større og mindre organisasjoner med en aktiv medlemsmasse på om lag 20 000 personer. Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF) er samordningsorganet for de frivillige.

Det er særlig ved leteaksjoner i skog og fjellterreng og ved førstehjelpsinnsetning at de frivillige kan stille store lokalkjente og trenede styrker til rådighet. I tillegg til personellressurser bidrar de frivillige med en rekke andre ressurser som redningsskøyter og mindre fartøyer, småfly, terrenggående transportmidler og redningshunder.

I St.meld. nr. 39 (2006–2007) Frivillighet for alle, jf. Innst. S. nr. 104 (2007–2008), legger regjeringen frem tiltak for å sikre en helhetlig frivillighetspolitikk. Redningstjenesten er helt avhengig av de frivillige organisasjonene og at disse har et tilstrekkelig antall kompetente medlemmer. Det må dermed arbeides aktivt med å rekruttere nye medlemmer. Det er helt avgjørende at det gis utfordrende oppgaver som appellerer til befolkningens, og særlig unge menneskers, samfunnsengasjement. Ved å involvere de frivillige i fleste mulig aksjoner og andre aktiviteter bidrar man til å styrke motivasjonen blant medlemmene, styrke rekrutteringen og øke kompetansen.

De frivillige aktørene innen redningstjenesten har i samarbeid med flere offentlige aktører sett på hvilke hovedutfordringer de står overfor for å kunne beholde og videreutvikle den frivillige

Boks 6.2 Noen eksempler på viktige frivillige innsatsenheter

- Norske Alpine redningsgrupper: 8 grupper med over 200 kvalifiserte klatrere over hele landet
- Norsk Grotteforbund: 200 medlemmer kan hente ut skadede fra grottesystemene
- Norsk Aero Klubb Flytjeneste: 17 lokale flyklubber som kan settes inn i søksaksjoner
- Norges Røde Kors Hjelpekorps: 7000 mannskaper fordelt på 321 hjelpekorps som utfører leteaksjoner, førstehjelp, strandredning, redning i bratt og glatt lende mv.
- Norsk Folkehjelp Sanitet: 2500 mannskaper, 80 sanitetsgrupper fordelt på 6 regioner. Utfører stort sett samme typer tjenester som hjelpekorpsene
- Norske Redningshunder: 1440 medlemmer, 149 ettersøkingsekvipasjer, 85 lavineekvipasjer og 19 ruineekvipasjer som utfører forskjellige type søk over hele landet
- Norsk Radio Relæ Liga: sambandstjeneste, om lag 2500 medlemmer fordelt på 75 lokale grupper som kan yte sambandstjeneste for politiet og andre deltakende enheter ved redningsaksjoner
- Rovernes beredskapsstyrke: består av erfarne speidere med bred friluftserfaring som ønsker å benytte denne i redningstjenesten
- Redningsselskapets sjøredningskorps: 14 sjøredningskorps som bemanner til sammen 17 skøyter. I underkant av 700 medlemmer

beredskapen og innsatsen. Prosjektet «What if» har sett nærmere på de frivillige i redningstjenesten de neste 20 årene og har utarbeidet en rapport med en rekke anbefalinger og forslag til tiltak. Rapporten har nylig blitt overlevert justisministeren.

For staten er den frivillige innsatsen svært viktig og det er et sentralt ønske om å opprettholde den dugnadsånd som råder blant de frivillige, motivere for videre rekruttering samt beholde organisasjonenes høye kompetanse og beredskap. Regjeringen har blant annet synliggjort dette ved at tilskuddet til de frivillige organisasjonene i red-



Figur 6.2 Frivillig innsats (Barents Rescue)

Kilde: Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum

ningstjenesten, over Justisdepartementets budsjett, ble doblet fra 6,1 mill. til 12,2 mill. kroner i 2008. Tilskuddene blir tildelt mest mulig objektivt og ut fra kriterier som favner bredere enn antall medlemmer og kurstimer. En del redningsaksjoner krever en spesialkompetanse som kun besittes av mindre spesialenheter. Det er viktig at også de små organisasjonene med stor spisskompetanse ivaretas i redningstjenesten.

Justisdepartementet har videre tegnet en yrkesskadeforsikring for de frivillige som gjelder ved blant annet organisert trening, øvelser og aksjoner. En forsikringsordning bidrar til å gi frivillige økt trygghet, og til å beholde og rekruttere nye frivillige mannskaper i redningstjenesten.

Frivillige som deltar i en redningsaksjon får refundert faktiske utgifter. Satsene for refusjon av utgifter for deltakelse i redningsaksjoner ble økt med gjennomsnittlig 35 prosent høsten 2007. I Soria Moria-erklæringen sier regjeringen at det skal legges til rette for at frivillige organisasjoner

og samvirkeorganisasjoner skal være sentrale bidragsytere og supplement til offentlige tjenester. Ved å styrke tilskuddet til de frivillige, øke refusjonssatsene og tegne en yrkesskadeforsikring har det offentlige gitt et klart signal om verdien av dette arbeidet.

Det er et ønske fra de frivillige at det opprettes et nasjonalt redningsfaglig råd. Justisdepartementet har i dag et brukerforum for redningshelikoptertjenesten der en rekke sentrale aktører deltar. Departementet vil i dialog med de frivillige organisasjonene sørge for at forumet videreutvikles slik de frivillige har foreslått i «what if»-rapporten som er utarbeidet på oppdrag av Justisdepartementet.

6.1.2.4 Redningsselskapet

Gjennom FNs Sjøredningskonvensjon og Sjø sikkerhetskonvensjon er det krav om at Norge oppretter en sjøredningstjeneste. Alle fartøy har plikt til å bistå i en redningsaksjon til sjøs, og redningssentralene er i stor grad avhengig av bistand fra fartøy i nærheten av en nøddested. Den offentlige redningstjenesten har ingen egne dedikerte maritime ressurser til å ivareta redning til sjøs. Redningsselskapets tilstedeværelse langs kysten er således av avgjørende betydning. Redningsselskapet opererer i dag 27 redningsskøyter med fast mannskap og mottar årlig midler fra Fiskeri- og kystdepartementet og i 2007 var beløpet om lag 40 mill. kroner.

6.2 Nødetatene

6.2.1 Politiet

Politiet er en meget viktig og sentral aktør i en rekke ulike situasjoner i det sivile samfunnets beredskap, og en viktig samarbeidspartner i arbeidet med samfunnssikkerhet. I følge politiloven § 27 tilligger det politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis annen myndighet ikke er pålagt ansvaret. I ulykkes- og katastrofesituasjoner tilligger det politiet å iverksette de tiltak som er nødvendig for å avverge fare og begrense skade. Inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet, skal politiet organisere og koordinere hjelpeinnsatsen.

Politiet er avhengig av et samband som tilfredsstillende operative og sikkerhetsmessige krav. Politihøgskolen er tillagt et faglig og pedagogisk ansvar for opplæring av politietaten i nytt digitalt nødnett. Opplæringen representerer et betydelig kompetanseløft for politiets tjenestepersoner som tar i bruk det nye sambandet. Se nærmere om etablering av nytt nødnett i kapittel 6.4.1.

Boks 6.3 Politiets nasjonale beredkapsressurser

Beredskapstroppen i Oslo er politiets spesielle innsatsavdeling og er trent for å takle alvorlige og kompliserte gissel- og terror situasjoner. Enheten består av om lag 70 tjenestemenn som er spesielt trent og har materiell og utstyr til å takle situasjoner med høy risiko. Beredskapstroppens ansvarsområde inkluderer også bistand i forbindelse med terror situasjoner på norsk kontinentalsokkel.

Bombegruppen ved Oslo politidistrikt har et landsdekkende ansvar for å bistå politidistriktene med håndtering av situasjoner hvor det gjøres funn av mistenkelige gjenstander eller det er mistanke om sprenglegemer.

Helikoptertjenesten har døgnkontinuerlig beredskap i dag med base på Gardermoen. Tjenesten er en viktig ressurs i ulike typer av aksjoner og benyttes blant annet som oversikts- og kommandoplatteform ved større ulykker og væpnede aksjoner.

Krise- og gisselforhandlere representerer politiets spisskompetanse ved for handlinger i terror-, gissel- og kidnappingssituasjoner, eller andre kritiske situasjoner hvor forhandling kan være aktuelt.

Politireserven er opprettet med et formål å styrke politiet i en beredskapssituasjon. Reserven består av mannskaper som har utført militær førstegangstjeneste og som i stedet for å delta i repetisjonsøvelser er avgitt til å gjøre tjeneste i politiet. Mannskapene gjennomgår vedlikeholdstrening og er oppsatt med nødvendig utstyr for væpnet tjeneste.

Det er viktig at mannskapssituasjonen i politiet blir forbedret. Som et ledd i denne styrkingen er opptaket på Politihøyskolen blitt økt. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er i de senere år vesentlig styrket både ressurs- og kompetansemessig. I lys av gjeldende trusselbilde, er det nødvendig å fortløpende vurdere en ytterligere styrking av tjenesten.

Politiets rolle og ansvar som nød- og beredkapsorganisasjon og etatens egne beredkapsressurser er nærmere omtalt i St.meld. nr 42 (2004–2005) Politiets rolle og oppgaver, jf. Innst. S. nr. 145 (2005–2006). En av politiets hovedoppgaver er å ivareta publikums trygghet og beskytte sentrale

samfunnsfunksjoner og sentral infrastruktur mot uønskede hendelser. Befolkningen skal være trygge på at nødvendige tiltak blir iverksatt. En viktig del av dette ansvaret omfatter også forebygging av uønskede hendelser og innsats for å verne om liv og helse og gjenopprette samfunnsorden. God lokalkunnskap, planverk og samkjørt øvelsesmønster med andre aktører innen redning og krisehåndtering bidrar til at politiet i samarbeid med andre aktører er godt forberedt på å håndtere et bredt spekter av hendelser som kan kreve en større organisert innsats. En slik tilnærming forutsetter et godt samspill mellom politiet, nødetater, frivillige organisasjoner, Forsvaret, kommuner, fylkesmenn og andre beredskapsetater.

Politiets tar sikte på å øve realistisk med utgangspunkt i gjeldende trusselbilde. Dette betyr at politiet i dag primært tar utgangspunkt i å øve på scenarier relatert til redningstjeneste, naturkatastrofer og terror. Politidirektoratet har fra 2007 tatt initiativ til å arrangere en større øvelse i politiet hvert år (øvelse TYR). Siktemålet med disse øvelsene er blant annet å øve samhandling med andre nød- og beredskapsetater og styrke politidistriktenes evne og kapasitet til krisehåndtering.

6.2.1.1 Politiets beredkapsplanverk

Politiets oppgaveløsning er ofte tuftet på samvirke med andre aktører. Der andre aktører er tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt, skal politiet samarbeide med disse så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette.

Politidirektoratet tok i 2006 initiativ til å samordne og forenkle politiets ulike beredkapsplanverk. Formålet med arbeidet har vært å presentere politiets beredkapsoppgaver på en anskuelig og effektiv måte, og å gi politiet et oppdatert verktøy for planlegging og håndtering av krevende hendelser. I tillegg har det vært en intensjon å lage et dokument som både er en veileder, en normgiver, et oppslagsverk og en lærebok for politiet innen fagområdet beredskap, redningstjeneste og krisehåndtering (Politiets beredkapsystem).

Formålet med politidistriktenes og særorganenes planlegging er å etablere et system med forberedte tiltak som kan iverksettes raskt, koordinert og om nødvendig diskret for å møte en terrortrussel eller andre alvorlige situasjoner. Tiltakene skal være fleksible, slik at reaksjonen kan avpasses etter situasjonen. Så langt det passer, kan tiltakene også benyttes ved andre typer alvorlig kriminalitet, for eksempel gisselsituasjoner, større ran og kidnapping.

6.2.1.2 Utdanning og kompetanse i politiet

Politihøgskolen er den sentrale utdanningsinstitusjonen for politi- og lensmannsetaten i Norge, og skal være en profesjonsrettet utdanningsinstitusjon på høyt nivå som utvikler og formidler de kunnskaper, ferdigheter og holdninger politiet må inneha for å kunne sikre trygghet, lovlighet og orden samt forebygge og bekjempe kriminalitet.

Politihøgskolens vil også videreutvikle og drifte Justisdepartementets kurs- og øvingssenter i Stavren som et profesjonelt og attraktivt øvingssenter med spesiell tilrettelegging for politioperativ virksomhet.

Politihøgskolen er tillagt et faglig og pedagogisk ansvar for opplæring av politietaten i nytt digitalt samband. Opplæringen representerer et betydelig kompetanseløft for politiets tjenstepersoner som tar i bruk det nye sambandet. Felles opplæringstiltak og øvelsesmønstre med øvrige nødetater er et viktig element i opplæringen.

I tillegg er det innført flere nye utdanningstilbud for politidistriktets leder ved aksjoner og operasjoner som krever koordinert ledelse, for beredskapsplanleggere i politiet og operasjonsledere og operatører ved politiets operasjonssentral samt strategisk kriseledelse og stabsarbeid.

6.2.1.3 Politireserven

I St.prp. nr. 1 (2007–2008) fremgår det at Justisdepartementet vil komme tilbake til Stortinget på en egnet måte med en vurdering av behovet for en politireserve i fremtiden.

Justisdepartementet har foretatt en gjennomgang av hvilke situasjoner politireserven bør brukes i, og størrelsen og organiseringen på politireserven.

Selv om politireserven hittil bare har vært brukt i begrenset utstrekning ønsker Justisdepartementet å opprettholde en politireserve som kan forsterke det vanlige politiet ved sjeldne eller omfattende hendelser der politimyndighet er avgjørende for håndteringen. Det kan være ved meget store ulykker, menneskeskapt eller naturskapt, og ved terrorangrep. Det vektlegges at det i helt spesielle situasjoner for løsning av politioppgaver er en fordel om politiets forsterkninger hentes fra et sivilt styrkeoppsett med politimyndighet, utdannet og trent på politifaglig grunnlag. Politireserven vil i visse situasjoner være påkrevd for å understøtte og dels avløse ordinære politimannskaper. Funksjonene kan være for eksempel objektvakthold, forsterket grensevakt, evakuering og ordens- og trafikkjeneste.

På bakgrunn av at politireserven er forankret i tjenestepliktloven og således henger sammen med den militære verneplikt, anbefales ikke at politireserven brukes for å kompensere for mangelfulle politiressurser ved utøvelse av politiets daglige tjeneste. Det skal være en ekstraordinær situasjon som begrunner en tjenesteplikt, det vil si å ta folk vekk fra sitt daglige arbeid.

Departementet vil opprettholde politireserven på dagens nivå som er mellom 800–900 operative mannskaper og innenfor dagens kostnadsramme på om lag 3,5 mill. kroner. For å skape en større fleksibilitet skal det rulleføres en større styrke (1000 ekstra) som raskt kan utdannes og utstyres dersom trusselsituasjonen endres.

Politireserven skal fortsatt organiseres under Utrykningspolitiet som også er en forsterkningsressurs for politiet. Styrken rekrutteres fra det sentrale østlandsområdet og utstyres som det ordinære politi for tilsvarende oppgaver.

Regjeringen vil vurdere nærmere om det er behov for å organisere politireservister i tilknytning til andre større byer.

6.2.2 Brannvesenet

Grunnlaget for den kommunale brannberedskap er regulert gjennom lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) av 14. juni 2002 nr. 20. Loven har som formål å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann, eksplosjon, ulykker med farlig stoff og farlig gods og andre akutte ulykker, og gir kommunene et pålegg om å ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver på en effektiv og sikker måte. Enhver kommune skal ha beredskap for brann og ulykker som sikrer innsats i hele kommunen. Brannvesenet skal disponere egnet og tilstrekkelig utstyr ved de branner og ulykker som kan forventes. Brannvesenet yter for eksempel innsats ved branner, kjemikalieulykker, trafikkulykker, flomsituasjoner og andre naturhendelser, konsekvenser etter terror mv. Brannvesenet er også en viktig del av beredskapen mot akutt forurensing.

Brannvesenet har i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven er rekke oppgaver utover de rent brannfaglige. Lovens § 11 pålegger blant annet også brannvesenet å være innsatsstyrke ved andre akutte ulykker avdekket i kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse. Brann- og eksplosjonsvernlovens forskrifter vil bli gjennomgått for å sikre at krav til dimensjonering gjenspeiler brannvesenets lovpålagte beredskapsoppgaver.

Boks 6.4 Oversikt over aktuelle ressurser og utrykninger

Opprettelse og drift av brannvesen er den enkelte kommunes ansvar. Per 1. januar 2008 var det i landets 430 kommuner organisert 340 brannvesen. 136 kommuner samarbeidet med annen kommune om brannvesen. Til sammen er det om lag 12 000 ansatte i brannvesenet, fordelt på om lag 8500 deltidsansatte og 3500 heltidsansatte. Det er registrert 4731 røykdykkere og 1700 kjemikaliedykkere. Totalt benyttes 500 årsverk til forebyggende arbeid.

Brannvesenet rykket ut i overkant av 102 000 ganger i 2006. Antall feilalarmer/uønskede alarmer var i størrelsesorden 31 700. Antall branner i bygning utgjorde om lag 2700 og om lag 11 000 var andre branner. 5600 utrykninger var til andre hendelser som brannhindrende tiltak, trafikkulykker, vannskader, akutt forurensning, ambulanseoppdrag med mer.

I 2006 ble det registrert 1563 boligbranner, fordelt på 999 eneboliger, 141 rekkehus og 423 blokk/leilighet.

Regjeringen vil legge frem en egen melding om brannsikkerhet. Stortingsmelding om brannsikkerhet har til ambisjon å ytterligere styrke brannsikkerheten i landet vårt. Meldingen vil omhandle blant annet forebyggende brannvern, store branner, beredskap innen brann og redning og utdanning og kompetanse i brannvesenet.

6.2.2.1 Deltidsbrannvesen

I spredt bebyggelse og i tettsteder med inntil 3000 innbyggere kan beredskapen organiseres av deltidspersonell uten fast vaktordning. Innsats i en aksjon er like krevende enten det er et heltids- eller et deltidsbrannvesen, og det er derfor viktig at også landets deltidspersonell har den nødvendige kompetanse. Etter endring av forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen, er forskriftskravet om kompetanse for deltidspersonell i brannvesenet iverksatt fra 1. januar 2007. Fastsettelse av kompetansekravet er et viktig tiltak for å sikre en kompetent beredskap i alle kommuner. Økt kompetanse hos deltidspersonellet vil også redusere risikoen for skade på mannskaper under innsats.

6.2.2.2 Håndtering av ressurskrevende hendelser

Brannvesenets beredskap mot branner og ulykker er generelt sett god, men en del små kommuner som ikke har hele stillinger i brannvesenets ledelse har vanskelig for å følge opp kravene i lovverket. Håndtering av ressurskrevende hendelser «utenfor allfarvei» er en særskilt utfordring. Som et eksempel kan nevnes en eventuell togulykke på høyfjellet langs Bergensbanen. Dette er en stor utfordring og nærmest en umulig oppgave for kommuner med deltidsbrannvesen og begrensede personell- og materiellressurser. Oslo brann- og redningsetat og Bergen brannvesen vil sammen med 330 skvadronens redningshelikopter høsten 2008 øve på en slik hendelse langs Bergensbanen. Det vil under øvelsen bli satt stab både i Bergen og Oslo, og det vil bli fløyet inn mannskaper til skadestedet fra begge sider. Øvelsen vil gi erfaringer til videre arbeid med planer for denne type hendelser.

Kommunene er pålagt å samarbeide om å løse sine forebyggende og beredskapsmessige oppgaver. Hensikten er å utnytte de samlede ressurser i en region best mulig. En kommune er pliktig til å hjelpe enn annen kommune ved hendelser når anmodning om bistand fremsettes. 136 av landets kommuner inngår i interkommunale brannvesen. Kommunegrensene er i mange tilfeller til hinder for effektiv utnyttelse av brannvesenressursene i en region. For å kunne håndtere store og komplekse hendelser må brannvesenets ressurser brukes mer effektivt på tvers av kommunegrensene. En utvikling i retning av interkommunale brannvesen vil kunne styrke både det forebyggende brannvernarbeidet og evnen til å håndtere store og komplekse hendelser. Slike brannvesen vil ha større personell- og materiellressurser under samme



Figur 6.3 Bergensbanen sporet av på høyfjellet vinteren 2007 med om lag 130 passasjerer

Kilde: Bergens Tidende

ledelse og vil også kunne ha en bredere kompetanse i sin stab enn den enkelte kommune har mulighet til. For å styrke brannvernet for landets innbyggere vurderes det nå om det er ønskelig med en utvikling i retning av flere interkommunale brannvesen.

6.2.2.3 Ressursbedriftene for gjensidig assistanse

Ressursbedrifter for gjensidig assistanse (RFGA), er et frivillig samarbeid mellom ti store bedrifter, Hovedredningssentralen, Luftforsvarets 335 skvadron, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO), Petroleumstilsynet (Ptil) og Direktoratet

for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). RFGA – bedriftene skal støtte hverandre ved behov i tilfelle uhell og ulykker. Hovedredningssentralen er ansvarlig for varsling og koordinering. Luftforsvarets 335 skvadron skal om nødvendig frakte materiell og personell. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon fungerer som sekretariat for samarbeidet.

6.2.2.4 Redningsinnsats til sjøs

Med utgangspunkt i brannen om bord på Scandianavian Star i 1990 ble det innført en lovpålagt bistandsplikt for alle landets brannvesen til å bistå

Boks 6.5 Helsetjenesten

Kommunene

Kommunene skal yte primærhelsetjenester og sosialtjenester til dem som oppholder seg i kommunen, Ansvaret gjelder også i en krisesituasjon. For å sikre at kommunene er i stand til dette, har de i henhold til lov om helsemessig og sosial beredskap og smittevernloven plikt til å utarbeide beredskapsplaner.

Beredskapsplanleggingen på helse-, omsorgs- og sosialområdene skal være samordnet med kommunenes øvrige beredskapsplaner og med planleggingen i helseforetakene, blant annet i forhold til behovet for å øke evnen til å motta pasienter i en situasjon hvor sykehus må frigjøre kapasitet til å behandle nye pasienter. Planleggingen skal også ta høyde for beredskapsoppgavene knyttet til miljørettet helsevern.

De regionale helseforetakene (RHF)

RHF er ansvarlige for å sørge for at spesialisthelsetjenester tilbys til befolkningen innenfor sitt område. Tjenestene ytes gjennom helseforetakene og avtaler med private aktører. For å kunne tilby helsetjenester også under krisesituasjoner i fred og i krig, har RHF og sykehus etter lov om helsemessig og sosial beredskap plikt til å utarbeide beredskapsplaner for de helsetjenestene de er ansvarlige for.

Helseforetakene (HF)

HF er ansvarlige for operativ krisehåndtering innenfor sitt område. Dette innebærer, i tillegg

til beredskapshåndtering innad i sykehusene, operasjonelt ansvar for ambulanser og luftambulanselanse. Koordinering og rekvirering av disse ressursene gjøres av AMK-sentralene tillagt foretakene. Hvis ressursene ved helseforetaket ikke er tilstrekkelige, kan flere ressurser rekvireres fra egen region og andre regioner.

Akutt Medisinsk Kommunikasjonsentral (AMK-sentral)

Via nødtelefon 113 tar AMK-sentralen imot hastemeldinger ved akutt sykdom og skade, vurderer henvendelsen, gir medisinsk rådgivning, koordinerer ambulans- og luftambulansetjeneste samt formidler legevakt.

Ambulansetjenesten

En ambulanselanse er et kjøretøy beregnet på å forflytte syke eller skadde personer med behov for båretransport til sykehus, sykehjem, legekontor, til poliklinikk, legespesialist eller til hjemmet og kan være for eksempel båt, bil, fly eller helikopter.

Ambulansene bemannes av ambulansespersonell og har i noen tilfeller også med seg annet helsepersonell som leger, sykepleiere eller andre spesialister.

Ambulansebiler og -båter knyttet til norske sykehus kjørte over 2,9 millioner mil i 2006, en økning fra 2005 på 2,5 prosent. Tallet på oppdrag økte fra om lag 497 000 i 2005 til nesten 530 000 i 2006.

ved branner og andre ulykkessituasjoner til sjøs. Denne landbaserte bistanden kommer i tillegg til skipets egen primære brannberedskap. I tillegg har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) avtale med brannvesenene i Oslo, Larvik, Bergen og Salten om å ivareta en utvidet beredskap for å yte innsats om bord i skip (redningsinnsats til sjøs-RITS). Mannskapene opplæres og øves særskilt for å kunne settes om bord fra helikopter for å kunne håndtere de utfordringene de vil møte ved brannsituasjoner på skip. I tillegg har enkelte brannvesen bygget opp egen kompetanse og anskaffet materiell for å kunne håndtere hendelser til sjøs, uten at de formelt har en RITS-avtale med DSB. Justisdepartementet ser på mulighetene for å utvide den formelle RITS-ordningen til å omfatte flere brannvesen med kysttilhørighet, samt en utvidelse til å omfatte andre typer hendelser enn brann ombord på passasjerskip og for andre typer fartøy.

6.2.3 Helse

Spesialisthelsetjenesten og de akuttmedisinske tjenestene utenfor sykehus, herunder den kommunale legevakten, utgjør hovedtyngden i helsetjenestens normalberedskap. Når en ulykke eller katastrofe inntreffer, blir helsetjenesten på stedet involvert i krisehåndteringen gjennom utrykning fra nødetatene.

Dersom håndteringen av en ulykke/katastrofe krever flere ressurser enn de som er tilgjengelige lokalt, mobiliseres ressurser gjennom henvendelse til andre kommuner og helseforetak, alternativt til overordnet nivå. I praksis skjer dette gjennom AMK-sentralene, som har mandat til å rekvirere supplerende ressurser både innad i egen region og fra andre regioner.

Krisesituasjoner håndteres i henhold til nærhetsprinsippet på lavest mulige operative nivå. Krisesituasjonens art og omfang avgjør om etablering av det strategiske og operative krisehåndteringsapparatet på sentralt nivå vil være nødvendig. Informasjonshåndtering ivaretas av lokale instanser som uttaler seg om tiltak og observasjoner innen eget område. Om helsetjenesten, se boks 6.5.

6.3 Sivilforsvaret

Sivilforsvaret er statens forsterkningsressurs, som bistår nød- og redningsetatene ved større ulykker og hendelser. Etaten er også tillagt viktige oppgaver med å ivareta befolkningens behov i tilfelle krig. Sivilforsvaret er underlagt Direktoratet for

samfunnssikkerhet og beredskap og er inndelt i 20 distrikter som dekker hele landet. Sivilforsvarets styrke består til sammen av 52 000 tjenestepliktige. Den operative styrken i fredstid er fastsatt til 10 000 tjenestepliktige, hvorav ca. 3 000 inngår i 119 fredsinnsettsgrupper (FIG) fordelt på hele landet. Resterende del av den operative styrken (7 000) er fordelt på 16 renseenheter, 123 radiacmålepatruljer og 87 innsatsgrupper (IG) som også er fordelt på landsbasis.

Erfaringer har vist at det bør finnes en statlig forsterkningsressurs som kan bistå ved redningsaksjoner og annen katastrofeinnsats. Det er ikke samfunnsøkonomisk fornuftig at det bygges opp ressurser i hver enkelt etat for å ivareta alle oppgaver ved store og komplekse hendelser som oppstår sjelden. Regjeringen ønsker å sikre Sivilforsvarets evne til å være en statlig forsterkningsressurs ved større og komplekse hendelser.

Stortinget har i Innst. S. nr. 9, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet, besluttet at Sivilforsvaret skal være statens forsterkningsressurs ved et bredt spekter av hendelser. Som følge av de føringene som er lagt fra Stortinget er Sivilforsvarets hovedoppgave i dag å forsterke innsatsen til en rekke etater med primæransvar innen redning og beredskap ved større ulykker og andre uønskede hendelser.

Grunnlaget for opprettelsen av Sivilforsvaret i sin tid var å beskytte sivilbefolkningen i forbindelse med krigshandlinger. Dette er en oppgave som fortsatt begrunner Sivilforsvaret og som skal ivaretas, selv om størstedelen av ressursene nå konsentreres om fredstidsoppgaver knyttet til red-

Boks 6.6 Sivilforsvarets innsatser i 2007

Sivilforsvaret deltok i 276 ulike innsatser i 2007:

103 på leteaksjoner, 61 på flom/orkan, 37 på industri- og boligbranner, 20 på skogbrann, 17 på diverse (blant annet vakthold ved offisielle arrangementer), 16 på ulykker, 16 på materiellbistand og 6 på oljevern.

Større hendelser i 2007:

- Januar 2007: skipsulykken på Fedje – akutt forurensing.
- Februar 2007: Snøkaos på Sørlandet.
- Mai 2007: Omfattende skogbranner i Vennesla og Kvinesdal.
- Juli 2007: Flom i Buskerud.
- August 2007: Flom i Nordre- og Søndre Land i Oppland.

ningsoppgaver og annen katastrofeinnsats. Sivilforsvaret er forankret i 4. Genevekonvensjon, artikkel 63 med tilleggsprotokoll av 1977 om beskyttelse av befolkningen i krig, og er den eneste organisasjonen med et formelt mandat for å ivareta denne rollen.

Det er grunn til å tro at konsekvenser av klimaendringer vil medføre nye og komplekse håndteringsutfordringer i fremtiden, knyttet til ekstremvær, skred og flom. De senere år har vist at tørke og vind har ført til hyppige store skogbranner både nasjonalt og internasjonalt.

Med basis i de styrende prinsipper for norsk beredskapsarbeid legges det til grunn at ulykker og kriser skal håndteres på lavest mulig nivå av de etatene som ut fra hendelsens art er pålagt ansvaret i det daglige. Den enkelte myndighet har ansvar for å finansiere og vedlikeholde materiell og utstyr for å opprettholde driften innen eget ansvarsområde, også ved kriser og krig. Omfanget av en hendelse kan imidlertid medføre at det er behov for å aktivisere ressurser utover det som finnes hos de etatene som har primæransvaret.

Sivilforsvaret har fra begynnelsen på 1990-tallet hatt sterk vekt på samfunnssikkerhetsoppgaver i fredstid. I perioden 1992–2006 har etaten deltatt i om lag 3400 innsatser over hele landet. Innsatsene har de siste årene stabilisert seg i antall på omkring 300 innsatser i året.

Sivilforsvaret skal dimensjonere sine forsterkingsressurser for å kunne delta i håndteringen av større, langvarige og komplekse hendelser som følge av alvorlige ulykker, naturskapte hendelser og terror. Sivilforsvarets deltakelse i leteaksjoner, lensing av kjellere eller bistand ved mindre branner kan i mange situasjoner være påkrevd, og slik innsats er et viktig bidrag for å vedlikeholde avdelingenes beredskap og varslingsrutiner.

6.3.1 Modernisering, tilpassing og omstilling av Sivilforsvaret

Erfaringer fra hendelser de siste årene viser at det er behov for å modernisere og tilpasse Sivilforsvaret til dagens og fremtidens utfordringer for å sikre at etaten skal kunne være en relevant forsterkingsressurs ved større og komplekse hendelser. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har på denne bakgrunn utarbeidet en sivilforsvarstudie som tydeliggjør Sivilforsvarets samfunnsoppdrag og anbefaler nødvendige tiltak.

Nøkkelfaktorer for at Sivilforsvaret skal kunne delta i håndteringen av større, langvarige og komplekse hendelser vil være evne til innsats med sær-

lig vekt på volum, utholdenhet og at den er landsdekkende.

For å tilpasse kapasiteten til behovet, sørge for et robust Sivilforsvar og skape økt økonomisk handlefrihet, vil Justisdepartementet foreslå en tilpassing og omstilling innen egen organisasjon. Det er også kartlagt et investeringsbehov i Sivilforsvaret for å skifte ut gammelt utstyr og anskaffe materiell tilpasset dagens og fremtidens beredskapsutfordringer.

Sivilforsvaret har en bygg- og anleggsmasse som består av skoler, leire og fjellanlegg. DSB har vurdert kost/nytte av eiendomsporteføljen. Justisdepartementet anbefaler at om lag 80 eiendommer avhendes, noe som utgjør om lag halvparten av Sivilforsvarets eiendomsportefølje. Sivilforsvaret har fem sivilforsvarsleire. Disse ligger i Vest-Agder, Buskerud, Møre og Romsdal, Nordland og Østfold. Leirene hadde sin bakgrunn i erfaringene fra andre verdenskrig og utgjorde Sivilforsvarets strategiske reserve. DSB har utredet behovet for sivilforsvarsleirene og Justisdepartementet anbefaler på bakgrunn av beredskapsmessige og økonomiske hensyn at leirene nedlegges og avhendes.

Grunnleggende enkeltmannskompetanse og lederkompetanse gis ved Sivilforsvarets tre beredskaps- og kompetansesentre på Sandnes, Trondheim og Starum (Østre Toten). Alle de tre sentrene har betydelig overkapasitet, bortsett fra instruktører. Justisdepartementet mener at Sivilforsvaret fortrinnsvis skal drive med opplæring innen egen kjernevirksomhet, dette også under henvisning til Sivilforsvarets økonomiske rammer både i dag og i fremtiden. For å tilpasse kapasiteten til behovet samt for å styrke den faglige utviklingen og skape økt økonomisk handlefrihet, vil Justisdepartementet foreslå en omlegging av skolevirksomheten fra tre kompetansesentre til ett. Justisdepartementet anbefaler at kompetansesentra i Trondheim og Sandnes nedlegges.

Justisdepartementet vektlegger at innsparingene ved omstillingene vil være viktig i det videre arbeidet med å modernisere Sivilforsvaret for å sikre Sivilforsvaret muligheter til vedlikehold og reinvesteringer i den operative virksomheten i fremtiden.

Justisdepartementet anbefaler videre å redusere den operative styrken fra 10 000 til 8000 tjenestepliktige. Det legges opp til at den operative styrken fordeles på en førsteinnsatsstyrke på 4000 mannskap fordelt på 150 enheter, det vil si en økning på 15 innsatsenheter enheter som vil styrke førsteinnsatsen og ivareta behovet for lokal tilstedeværelse. De øvrige 4000 tjenestepliktige i den

operative styrken vil bli benyttet for å forsterke eller avløse førsteinnsatsgruppene ved behov.

Det er en forutsetning at hele den operative styrken på 8000 øves og opplæres med henblikk på forsvarlig innsats ved større og komplekse hendelser. I tillegg beholdes en krigsreserve med 8000 tjenestepliktige som ytterligere kan forsterke den operative styrken. Dette innebærer at krigsreserven reduseres vesentlig, fra om lag 35 000 til om lag 8000. Sistnevnte styrke forutsettes ikke utdannet eller øvet. Sivilforsvarets samlede styrke vil etter dette utgjøre om lag 16 000 mannskap mot om lag 52 000 i dag.

Det er kartlagt et behov for anskaffelse av mobile kapasiteter med utstyr og kompetanse for å kunne håndtere store og komplekse hendelser. Utstyr som elektriske lensepumper, spesialberegnet på urent vann sammen med strømaggregater for anvendelse utenfor strømmettet vil inngå i dette. I dag brukes det brannpumper som har for liten kapasitet og som ikke kan brukes i tunneler. Slikt utstyr skal ikke være lokalisert alle steder, men være mulig å bringe fram til skadesteder over hele landet. Det er også behov for å skifte ut den nå 30 år gamle uniformsmodellen, for å ivareta de utfordringene norske værforhold gir og tilfredsstille dagens HMS krav. Det anbefales også styrking av evnen til å forflytte personell- og materiellressurser både langs vei og i ulendt terreng, herunder biler, terrenggående kjøretøy, lettåter og lignende.

Stortinget har i Innst. S. nr. 43 (2007–2008) sluttet seg til at DSB kan overta Forsvarets sanitetsmagasin på Starum, noe som gjør det mulig å opprette en sentral logistikkfunksjon med henblikk på sentral lagring av materiell for volum og utholdenhet samt en moderne og hensiktsmessig sentralisert logistikkstyringsfunksjon som skal sikre at materiellet kan nyttes lokalt ved behov.

Sivilforsvaret har 16 mobile renseenheter og det stilles meget strenge krav til materiellet. Materiellet skal brukes i situasjoner med høy risikoeksponering og krever nøye vedlikehold og oppdatering. De mobile renseenhetene ble anskaffet i samarbeid med helsemyndighetene i 2001. Tjenesten og materiellet vil bli evaluert i 2008 i samarbeid med helsevesenet og øvrige nødetater.

6.3.2 Beskyttelse av sivilbefolkningen

6.3.2.1 Tilfluktsrom

Tilfluktsrom har etter nærmere bestemmelser blitt bygget i byer og tettsteder. Tilfluktsrom skal fortsatt være en del av den beskyttelse samfunnet skal kunne gi borgerne. Dekningen av tilfluktsrom er

god og det bygges ikke tilfluktsrom i dag. Tilsynsmyndigheten skal til enhver tid ha uhindret adgang til anlegg/virksomhet etter loven for å føre tilsyn med tilfluktsrommene. DSB har i 2007 igangsatt et kartleggingsarbeid med henblikk på å fremskaffe en kvalitativ beskrivelse av tilstanden på tilfluktsrommene.

Det vurderes også å foreta en ny utredning av tilfluktsrom som beskyttelseskonsept. Inntil en slik utredning er foretatt bør man videreføre dagens lovhjemler som gir mulighet til å pålegge kommunene og private utbyggere å bygge tilfluktsrom.

6.3.2.2 Varsling av befolkningen

Varsling av sivilbefolkningen er et av de sentrale, tradisjonelle sivilforsvarstiltak. Hensikten med varsling har tradisjonelt vært å gi varsel om luftangrep og varsel om at viktig informasjon fra myndighetene blir sendt på radio.

Sivilforsvaret har etablert et landsdekkende offentlig varslingsystem bestående av utendørstasjoner med ulike typer signaler. Det finnes i dag om lag 1 250 slike varslingsanlegg i drift. Tyfonvarslingen er basert på at det finnes tilhørende prosedyrer for formidling av viktige beskjeder via kringkastning eller andre tekniske hjelpemidler.

Kringkastingsloven slår fast en plikt for kringkastere til å sende meldinger fra statsmyndigheter når det har vesentlig betydning. NRK har en beredskapsmessig viktig funksjon som formidler av myndighetenes informasjon ved nasjonale kriser og katastrofer. Infrastrukturutvalget anbefaler at FM-sendenettet kun kan slukkes når et nytt digitalt bakkenett for radio har en like god dekning som dagens sendenett.

Kultur- og kirkedepartementet understreker at den beredskapsmessige dekningen i radio ikke må svekkes som følge av en overgang til digital radio. Etter regjeringens vurdering bør det fortsatt være en statlig oppgave å etablere og drifte et landsomfattende varslingsystem, og kostnadene ved dette bør i utgangspunktet dekkes av staten. Med bakgrunn i prinsippet om at den som skaper en risiko også bør være med på å dekke kostnadene ved forebyggende og beredskapsmessige tiltak, mener regjeringen likevel at virksomheter som representerer en særskilt risiko skal kunne pålegges å etablere varslingsordninger for egen regning. Regjeringen vil i denne forbindelse vurdere å synliggjøre disse prinsippene i arbeidet med ny lov om Sivilforsvaret og sivile beskyttelsestiltak. Justisdepartementet vurderer også løpende om tyfonvarslingen

bør erstattes med annen kommunikasjonsteknologi.

6.3.2.3 Avhending og destruksjon av gassmasker

De første innkjøp av gassmasker («folkegassmasken») til sivilbefolkningen ble foretatt av Sivilforsvaret i 1958 som ledd i et anskaffelsesprogram på 600 000 masker. Gassmaskene til beskyttelse mot stridsgasser var beregnet på befolkningen i byene som ikke var krigsutflyttet. Maskene har således hatt begrenset beskyttelsesevne mot kjemikalie- og gassutslipp i fredstid. Sivilforsvaret foretok sine siste innkjøp av masker i 1973 og holdbarheten ble anslått til 30 år.

I den senere tid har maskene jevnlig blitt gjort gjenstand for tilstandskontroll med bistand fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Rapporter fra FFI bekrefter at aldringsprosessen har påvirket beskyttelsesevnen i en slik grad at de ikke lenger oppfyller kravene til beskyttelse og i 2005 ble det gitt bruksforbud for de eldste typene.

Den sikkerhetspolitiske utviklingen i våre nær-områder tilsier at det er lite hensiktsmessig å anskaffe nye masker. Heller ikke trusselen om terroristanslag med bruk av masseødeleggelsesmidler tilsier dette, da tid og sted for slike handlinger vanskelig vil kunne fastsettes på forhånd. I 2006 besluttet Justisdepartementet at de maskene som ikke lenger tilfredstilte kravene til beskyttelse skulle avhendes, og at det ikke skulle anskaffes nye vernemasker til erstatning for disse. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) vil i løpet av 2008 ha destruert alle de gjenværende maskene.

Som en følge av dette har Justisdepartementet bedt DSB om å utarbeide en beredskapsplan for innkjøp av vernemasker til sivilbefolkningen ved en endret sikkerhetspolitisk trusselvurdering. Direktoratet vil i samarbeid med FFI utrede hvilke typer gassmasker det vil være relevant å kjøpe i en slik situasjon. Det er ingen gassmaskeproduksjon i Norge i dag.

6.3.2.4 Lov om Sivilforsvaret og sivile beskyttelsestiltak

Sivilforsvaret har i løpet av de siste tiår endret seg fra å være en organisasjon med spesielle ansvarsområder for vern av sivilbefolkningen i en krigssituasjon, til også å yte betydelig bistand til samfunnet i fredstid. Lov av 17. juli 1953 nr. 9 om Sivilforsvaret gir ikke lenger korrekte eller tilstrekkelige hjemler slik Sivilforsvarets virksomhet og organi-

sasjon er i dag. Det arbeides derfor med å oppdatere lovgrunnlaget for etaten.

Sivilforsvarsloven av 1953 er i hovedsak innrettet for beskyttelse av sivilbefolkningen i krigstid, gjennom tiltak for å motvirke skader fra luftangrep. Dagens lov har ikke tatt opp i seg ulike omorganiseringer og endringer i oppgaver tilpasset det nye risiko- og trusselbildet. Et oppdatert lovgrunnlag skal også vurdere bestemmelser i tilknytning til varsling, tilfluktsrom, krigsutflytting og evakuering.

6.4 Støttesystemer for rednings- og beredskapssituasjoner

6.4.1 Nødnett

Effektiv og livreddende innsats i alle situasjoner krever et forutsigbart og moderne kommunikasjonssystem med hensiktsmessig funksjonalitet, dekning og tilstrekkelig kapasitet. Det må være rask, avlyttingssikker og pålitelig kommunikasjon mellom alle involverte for å kunne oppnå god kri-
sehåndtering.

Brannvesenet, helsevesenet og politiet har i dag separate radiosamband bygget på gammel analog teknologi. Etableringen av ett nytt felles digitalt radiosamband for nød- og beredskapsetatene – nødnett – skal sikre at etatenes radiosamband tilfredsstiller operative og sikkerhetsmessige krav. Et felles nett gjør det også mulig å kommunisere direkte mellom nødetatene. Utskifting av gammelt utstyr er videre nødvendig for å styrke samfunnets evne til å håndtere ulykker, naturkatastrofer, organisert kriminalitet og terrortrusler. Samtidig er avlyttingssikkert samband helt nødvendig i det kriminalforebyggende arbeid. Politiet vurderer sambandet som sitt viktigste verneutstyr.

Stortinget ga i Innst. S. nr. 104 (2006–2007), jf. St.prp. nr. 30 (2006–2007), Justisdepartementet fullmakt til inngåelse av kontrakt og igangsetting av utbygging nødnett i et første utbyggingsområde. Utbyggingen av første byggetrinn er påbegynt og omfatter politidistriktene Follo, Romerike, Oslo, Asker og Bærum, Søndre Buskerud og Østfold. Når første byggetrinn er ferdigstilt skal trinnet evalueres før regjering og Storting tar stilling til eventuell landsdekkende utbygging av nødnett.

Kjernebrukerne av det nye nødnettet er de tre nødetatene brann, politi og helse. Når eventuell beslutning om landsdekkende utbygging er fattet av Stortinget, vil langt flere virksomheter som har nød- og beredskapsansvar være potensielle brukere av nødnett. Flere brukere tilknyttet et felles, robust kommunikasjonsnett vil gi nye muligheter

for informasjonsdeling og økt samhandling på tvers av geografiske og organisatoriske grenser. Justisdepartementet har vært i kontakt med de frivillige hjelpeorganisasjonene med sikte på fremtidig tilknytning og bruk av nødnett når det er landsdekkende. Det er etablert en innledende dialog med en rekke andre aktuelle brukere som for eksempel Forsvaret, Tollvesenet, Sivilforsvaret, elforsyningen og industrivern. For kommunene vil nytt nødnett gi muligheter for å styrke kommunenes kriseberedskap og -ledelse, både teknisk og organisatorisk.

I utformingen av nødnett legges det vekt på nødstatens behov for et robust og avlyttingssikkert nett med god dekning og solide sikkerhetsløsninger. Noen samfunnskritiske brukergrupper vil kunne ha særskilte krav som går utover nødstatens behov, eksempelvis i perioder med strømutfall av noe varighet. Det kan således være behov for styrking av enkelte sikkerhetsløsninger og nødstrømskapasitet utover det som er satt som krav av nødstatene, for at slike grupper skal få full nytte av nettet.

Direktoratet for nødkommunikasjon ble etablert 1. april 2007. Direktoratet har ansvaret for oppbyggingen av nødnett og skal eie og forvalte dette på vegne av staten. Direktoratet har det overordnede ansvaret for utbyggingen og har også ansvaret for tilrettelegging og koordinering i forhold til de etatsvise innføringsprosjektene i de kommunale brannvesen, i helsetjenesten og i politiet. Når nettet er tatt i bruk vil direktoratet ha det løpende ansvaret for overvåking av nettets kvalitet, vurdering av behovet for videreutvikling, justering og tilpasning av tjenestetilbudet og avtaleverket med brukere, myndigheter og kommersielle aktører.

Utbyggingen av nytt digitalt nødnett innebærer en meget stor samfunnsmessig satsing for å nå målet om økt sikkerhet og bedre beredskap i Norge.

6.4.2 Enhetlig innsatsledelsessystem – EIS

Under ledelse av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er det under utvikling et enhetlig innsatsledelsessystem (EIS) for brannvesenet og Sivilforsvaret. Systemet vil gi felles føringer for kommando og kontroll, og vil gi betydelig bedre forutsetninger for å kunne håndtere store hendelser med omfattende ressursinnsats. EIS vil nyttes ved eksempelvis håndtering av store og ressurskrevende ulykker, store skogbranner, flomsituasjoner mv.

Systemet er det viktigste pågående tiltaket for å utvikle synergi mellom brannvesenet og Sivilforsvaret. Implementering av EIS for brannvesenet og Sivilforsvaret vil skje fra 2009 og vil gi et godt grunnlag for en bedre håndtering av store hendelser med omfattende ressursinnsats.

6.4.3 Prioritet i mobilnettet

Dersom det inntreffer en stor krise eller en katastrofe som omfatter mange mennesker, vil det være en betydelig fare for at trafikkøkningen i mobilnettene fører til store problemer med å komme frem, noe som også vil ramme myndighetenes muligheter for å kunne kommunisere effektivt via mobiltelefon i krisesituasjoner.

Regjeringen vil vurdere å innføre en ordning med prioritet i mobilnettene for viktige samfunnsaktører. Vurderingen av ordningen vil bli sett i sammenheng med utbyggingen av det nye nødnett, se kapittel 6.4.1.

6.4.4 Ett felles nødnummer og felles nødmeldesentraler

Regjeringen tar sikte på å innføre felles nødnummer og etablere felles nødmeldesentraler for brann, helse og politi.

Nødmeldetjenesten er en del av den offentlige operative beredskapen som skal komme nødstilte til unnsetning. Tjenestens oppgaver er å motta nødansrop, vurdere situasjonen, gi profesjonell veiledning til innringeren og iverksette nødvendige tiltak, for eksempel utrykning. Nødmeldetjenesten er i dag tredelt, med separate nødnummer (110, 112, og 113) og egne nødmeldesentraler for brann, helse og politi. Til sammen er det 72 nødmeldesentraler (politi 27, brann 24, helse 21), hovedsakelig lokalisert i tilknytning til brannstasjoner, politihus og sykehus.

Publikumsundersøkelser viser at det er godt kjent at det finnes forskjellige nødnumre man kan ringe ved behov, men det er varierende kunnskap om hvilket nummer som går til hvilken nødstat. EU har innført 112 som felleseuropeisk nødnummer, og i dag kan publikum ringe inn alle typer nødmeldinger på dette nummeret i de fleste EU-landene, herunder alle våre nordiske naboland.

Den norske ordningen med etatsvise nødmeldesentraler er basert på to hovedprinsipper – fagkyndighet og samordning. Innringeren skal sikres direkte kontakt med personell som kan gi fagkyndig veiledning over telefon, samtidig som ordningen skal sikre fagkyndig vurdering av hvilke ressurser som skal utalmeres. Videre skal den

enkelte fagsentral sørge for samordning med de andre etatenes nødsentraler for å sikre god utnyttelse av etatenes samlede ressurser. Samordningsbehovet aktualiseres når publikum ringer galt nødnummer eller når det meldes om hendelser som berører flere etater som for eksempel trafikkulykker. Erfaringer har vist at samarbeidet mellom nødmeldesentralene og etatene kan forbedres. Manglende felles rutiner og manglende, sen eller ufullstendig viderevarsling mellom nødetatene kan få alvorlige konsekvenser for publikum i akutte nødsituasjoner.

Som ansvarlig for samordningen mellom nødetatene brann, politi og helse, utredet Justisdepartementet i 2004 mulige tiltak for forenkling og effektivisering av nødmeldetjenesten. Rapporten anbefalte blant annet innføring av ett felles nødnummer og felles nødmeldesentraler. I etterkant av rapporten har det vært stor diskusjon i nødetatene om dette temaet.

Regjeringen er opptatt av at nødmeldetjenesten skal være enkel, trygg og effektiv å bruke for publikum. Ett felles nødnummer anses å være mer brukervennlig for publikum enn dagens ordning, da man unngår forvirring om hvilken etat og hvilket nummer man skal ringe i kritiske nødssituasjoner. Samsvar mellom norsk nødnummer og det felles europeiske nødnummeret vil også være fordelaktig – både for utlendinger på besøk i Norge og for nordmenn i Europa.

Regjeringen ser det som svært viktig at en ny organisering av nødmeldetjenesten ivaretar den faglige kompetansen og de øvrige kvalitetene som ligger i dagens ordning. Samtidig må det tilrettelegges for bedret samordning av de tre etatenes ressurser. Regjeringen mener at nødansrop bør gå direkte til en nødmeldesentral som har til oppgave å iverksette nødvendige tiltak, uten mellomledd som øker responstiden. Dette vil kreve etablering av felles nødmeldesentraler for de tre etatene.

Det antas at fellessentraler vil kunne åpne for muligheter til å styrke og effektivisere samarbeidet mellom nødetatene, få en mer enhetlig tjeneste i hele landet, øke kvaliteten i tjenesten, og dermed forbedre støtten til befolkningen. Sentraler som dekker et større befolkningsgrunnlag vil kunne gi bedre bistand til publikum fordi sentralene får flere henvendelser, løser flere oppdrag, og får dermed mer reell trening. Bruk av digitale kartsystemer og gode databaseverktøy gir mer effektiv identifisering av åstedet for den aktuelle nødsituasjonen selv om operatøren ikke har konkret lokalkunnskap. Større sentraler vil også lettere kunne tilrettelegges for mottak av nødansrop på flere språk. Fellessentraler kan også videreføre mottak av meldinger om

akutt forurensning og varsle Kystverket, slik 110-sentralene gjør i dag.

I Drammen vil nødetatene i løpet av året samlokalisere sine nødmeldesentraler i nybygde lokaler på toppen av politihuset, men vil fortsatt operere tre sentraler med hvert sitt personell. Målsettingen med samlokaliseringen er å bidra til et bedre tilbud til befolkningen, bedre ressursutnyttelse og bedre samhandling mellom nødetatene. Samlokaliseringen i Drammen bør gi et godt grunnlag for å kunne trekke ut erfaringer og læring som både regjeringen og andre kan ha nytte av i arbeidet med å planlegge for felles nødmeldesentraler.

Regjeringen nedsetter nå en interdepartemental arbeidsgruppe som, med utgangspunkt i Justisdepartementets rapport fra 2004 og høringsuttalelsene til denne, skal utrede alternativer til fremtidig organisering av nødmeldetjenesten og komme med anbefaling om den videre prosess for innføring av ett felles nødnummer og fremtidig organisering av nødmeldetjenesten. Arbeidsgruppen gis anledning til å foreslå eventuelle pilotprosjekter. En mulighet er å videreutvikle samlokaliseringsskjemaet i Drammen.

Stortinget vil bli forelagt saken på egnet måte etter ytterligere utredninger.

6.4.5 Nasjonalt ressursregister for redning og beredskap (NARRE)

NARRE er et digitalt register som vil innholde data over tilgjengelige rednings- og beredskapsressurser. Registeret vil kunne brukes av de som skal tilkalle ressurser eller som skal ha oversikt over hendelser og ressurser. NARRE vil gi bedre oversikt over hvilke ressurser som er tilgjengelig lokalt, regionalt og sentralt. Registeret vil kunne effektivisere utkalling av, og bistand fra rednings- og beredskapsressurser. Sentrale elementer i registeret er at alle ressurser er identifisert og lokalisert. NARRE omfatter beskrivelse av de kapasiteter som er tilgjengelige, og hvordan de kan/skal varsles eller rekvireres.

I 2006 startet utviklingen av en prøveordning i Hordaland fylke. Pilotprosjektet i Hordaland ble videreutviklet i 2007, og omfatter politiet, helsevesenet, brannvesenet og andre kommunale ressurser, Kystverket, Fylkesmannen i Hordaland, Hordaland sivilforsvarsdistrikt, Heimevernet (HV-09), Hordaland Røde Kors, Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF) og Hovedredningssentralen. Alle deltagere i prøveordningen er opplært og erfaringene så langt er positive. Det er stor interesse for en regional utvikling av prøveordningen i det lokale og regionale rednings- og

beredskapsressurser i fylkene Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Rogaland.

Regjeringen vil, basert på erfaringene man får gjennom prøveordningen med NARRE i Hordaland, vurdere å utvide ordningen.

6.4.6 Beredskapssamarbeid med landsdekkende entrepenører

Nærings- og handelsdepartementet har etablert et formalisert beredskapssamarbeid med de lands-

dekkende entreprenørene. Denne ordningen kan gi enklere tilgang til maskiner og andre ressurser i krisesituasjoner. Det er allerede tatt initiativ til et samarbeid med Samferdselsdepartementet og etatene innenfor vei og jernbane, men nye risikobilder gjør at det kan være aktuelt med bistand også til andre offentlige etater i framtiden.

7 Totalforsvaret og sivilt-militært samarbeid

Regjeringen vektlegger god balanse i forholdet mellom militær og sivil beredskap.

Sivile kriser skal som utgangspunkt håndteres av sivile kapasiteter, men ved kriser og hendelser der sivile ressurser ikke strekker til, vil totalforsvaret være relevant for arbeidet med samfunnssikkerhet, da som et samarbeids- og forsterkningskonsept mellom sivile og militære myndigheter.

Totalforsvarskonseptets grunnprinsipp har siden 1946 vært at samfunnets samlede ressurser, om nødvendig også private ressurser, skal kunne settes inn for å understøtte forsvaret av Norge. Formålet har vært å verne om Norges territorium, selvstendighet, nasjonale verdier og sivilbefolkningen. Det tradisjonelle totalforsvarskonseptet innebar et sterkt fokus på hva sivilsamfunnet kunne bidra med for å understøtte Forsvarets militære organisasjon. Det endrede risiko- og trusselbildet har ført til en større vektlegging av Forsvarets støtte til det sivile samfunn. I St.meld. 39 (2003–2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid og St.prp. nr. 42 (2003–2004) Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008, omtales det nye totalforsvarssamarbeidet. Som sin kjerne har det gjensidig støtte mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forbygging, beredskap og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret fra fred til sikkerhetspolitiske kriser og krig. Forsvarets bidrag til samfunnssikkerhet forutsetter at Forsvaret bare kan bidra med utgangspunkt i tilgjengelige kapasiteter, kompetanse og de ressurser som er etablert for å løse forsvarets primær oppgave.

Forsvaret gir bistand til det sivile samfunn når viktige samfunnsinteresser og liv og helse står på spill. Dette er bistand Forsvaret gir til politiet og til det øvrige sivile samfunn. Bistand til politiet er regulert gjennom bistandsinstruksen, se kapittel 7.1.

Forsvarets støtte til det sivile samfunn for øvrig favner vidt, og omfatter også redningsinnsats og bistand til for eksempel berørte kommuner i forbindelse med større ulykker, kriser og naturkatastrofer.

Det skal legges vekt på å videreutvikle ordninger innenfor rammene av dagens totalforsvarskonsept. Forsvarsdepartementet skal derfor, i samar-

beid med Justisdepartementet og andre berørte departementer, gjennomgå ordninger for gjensidig sivil-militær støtte nasjonalt og ved operasjoner i utlandet. Et eksempel på en slik ordning kan være beredskapsorganisasjonen for drivstofforsyning (BOD). Gjennomgangen skal sørge for en riktig dimensjonering og innretning av ordningene sett i lys av dagens trusselbilde. Det vil opprettes en arbeidsgruppe som skal bistå departementene i utførelsen av denne gjennomgangen.

Sentralt i dagens samfunnssikkerhetsarbeid er beskyttelse av sivilbefolkningen og vitale samfunnsinteresser i situasjoner hvor det ikke foreligger en tradisjonell militær trussel. Som utgangspunkt skal alle sivile kriser håndteres med sivile ressurser. Likevel er totalforsvarskonseptet relevant for arbeidet med samfunnssikkerhet som et forsterknings- og samarbeidskonsept.

I Innst. S. nr. 49 (2004–2005) etterlyste forsvarskomiteens flertall en «samfunnssikkerhetsperm» som et nyttig hjelpemiddel for å bli fortrolig med ord og uttrykk i det nye totalforsvarskonseptet. Disse forhold samt en grundig innføring i innholdet i totalforsvaret er beskrevet i Forsvarsdepartementets publikasjon «Støtte og samarbeid. Det moderniserte totalforsvarskonseptet – en oversikt over viktige ordninger og retningslinjer.»

Utover totalforsvarssamarbeidet vil det sivil-militære samarbeidet også omfatte samarbeid mellom sivile og militære myndigheter som ikke er direkte knyttet til kriser og krig. Eksempel på slikt samarbeid kan være støtte i forbindelse med ulike sivile arrangementer. Kystvakt og grensevakt, i deres daglige fredstidsmessige støtterolle overfor sivile myndigheter, vil heller ikke vanligvis regnes som totalforsvar.

Forsvaret har et vidt spekter av ressurser som kan bli stilt til rådighet for det sivile samfunn i ulike krisesituasjoner. Det er samtidig en realitet at Forsvarets mannskaps- og materiellressurser til å yte slik bistand har blitt færre. Dette vil aktualisere behovet for å styrke nødetaters evne til å håndtere ulike kriser. Det er viktig at Forsvarets involveres tidlig i krisen, slik at relevante ressurser kan identifiseres og stilles til rådighet til rett tid.

Merkostnadene ved Forsvarets bidrag til det sivile samfunn for å ivareta akutte samfunnssikker-

hetsbehov, herunder også Forsvarets bistand til politiet i henhold til bistandsinstruksen, skal som hovedregel dekkes av Forsvaret med mindre annet blir fastsatt eller særskilt avtalt i det enkelte tilfelle. Dersom Forsvaret yter bistand utover akuttfasen, skal merkostnadene kompenseres av anmodende instans. Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet vil sette i verk et utredningsarbeid for å sikre at regelverket på området er i samsvar med dette.

7.1 Forsvarets bistand til politiet

Forsvarets bistand til politiet reguleres av særskilt instruks fastsatt ved kongelig resolusjon 28. februar 2003. En grunnleggende forutsetning for at Forsvaret skal yte bistand til politiet, er at politiets personell- og/eller materiellressurser ikke strekker til. Instruksen gjelder i fred, krise og krig, og omfatter tre typer bistand:

- *Administrativ bistand* omfatter bistand i forbindelse med transport samt annen administrativ støtte, blant annet på de områder der Forsvaret har en særskilt teknisk kapasitet eller kompetanse.
- *Operativ bistand* omfatter bistand ved ulykker, naturkatastrofer mv. og ved uskadeliggjøring eller fjerning av eksplosiver mv. Ved ulykker, naturkatastrofer og lignende situasjoner der Forsvaret yter bistand til politioppgaver, skal Forsvarets personell normalt ikke bli satt til vakt- og sikringsoppdrag som vil innebære kontakt med sivilbefolkningen.
- *Håndhevelsesbistand* omfatter ettersøking og pågripelse av farlige personer for å avverge nærliggende fare for liv eller helse. I instruksen er det fastsatt at den militære innsatsen fortrinnsvis skal konsentreres om vakthold, sikring og dekning, og at politiet bør ta seg av selve pågripelsen. Håndhevelsesbistand omfatter også bistand ved fare for anslag av omfattende eller særlig skadevoldende karakter som truer vesentlige samfunnsinteresser. I instruksen er det fastsatt at spørsmålet om bistand i slike situasjoner skal behandles av Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet.

Forsvarets spesialkommando (FSK) ble opprettet i 1982 for å bistå politiets bekjempelse av terroranslag offshore. Avdelingen kan også bistå politiet ved terrorhendelser på land. FSK kan blant annet gi politiet faglig støtte og støtte til å

bekjempe terrorister, befri gisler og avverge trusler om terrorhandlinger samt delta i redningsaksjoner. Den politimesteren som ber Forsvaret om bistand, og eventuelt mottar bistand fra FSK, har den overordnede ledelse av operasjonen og definerer behovet for militær støtte innenfor rammene av politiets operasjonsordre. Spesialkommandoens oppdrag gjennomføres som en selvstendig militær aksjon under politimesterens overordnede ledelse, som ved annen militær bistand.

I henhold til kystvaktloven § 17 mv. kan Kystvakten yte bistand til politiet, blant annet ved forebyggelse og bekjempelse av forbrytelser og ulovlige aksjoner mot personer, fartøyer eller faste innretninger. Kystvakten kan også bistå med gjennomføring av forvaltningsmessige kontrolloppgaver så som utlendingskontroll.

Heimevernet (HV) utgjør i dag det territorielle landforsvaret. Ut over ordinær pliktig tjeneste, kan HV-personell pålegges tjeneste som tar sikte på å avverge eller begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker. Det samme gjelder tjeneste, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur, som tar sikte på å avverge eller begrense anslag av omfattende eller av annen årsak særlig skadevoldende karakter, rettet mot vesentlige samfunnsinteresser.

HV kan i gitte situasjoner være en ressurs for politiet i forbindelse med å hindre terror i situasjoner hvor politiets samlede ressurser ikke strekker til. Slik bistand er primært aktuelt i situasjoner der det iverksettes omfattende objektsikring. Det må tas høyde for at det kan bli nødvendig å sikre bygninger og installasjoner som man i dag ikke har vurdert som potensielle terrormål.

Det fins også andre militære avdelinger med spesialkompetanse som kan være aktuelle bistandsyttere overfor politiet, for eksempel i forbindelse med eksplosivrydding og ved behov for helikopterstøtte.

Det er inngått en samarbeidsavtale mellom Politidirektoratet og Fellesoperativt hovedkvarter inneholdende utfyllende bestemmelser til instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen). Avtalen innebærer at det legges opp til en enhetlig ramme for inngåelse av lokale samarbeidsavtaler mellom politidistriktene og stedlige militære myndigheter. I tillegg til utfyllende bestemmelser om samarbeid og koordinering av øvelser, inneholder samarbeidsavtalen blant annet forhold vedrørende varsling, forhåndsplanlagt bistand, informasjonsutveksling og mediehåndtering.

7.1.1 Særskilt om militære enheter med begrenset politimyndighet

Kystvaktens tjenestepersoner har i henhold til kystvaktloven § 21 en selvstendig, begrenset politimyndighet til å kontrollere at bestemmelser i kystvaktloven og en rekke andre lover blir overholdt. Kystvaktinstruksen § 11 regulerer Kystvaktens bruk av egen, begrenset politimyndighet. Ved kontroll av fangst og fiske utenfor territorialgrensen utøves politimyndigheten etter generelle politifaglige instruksjoner og retningslinjer, supplert med Forsvarets instruksjoner. Ved utøvelse av politimyndighet innenfor territorialgrensen og i saker tilknyttet kontinentalsokkelvirksomheten, er Kystvakten underlagt vedkommende politimesters instruksjonsmyndighet.

En arbeidsgruppe under ledelse av Forsvarsdepartementet har sett på forholdet mellom blant annet Kystvakten og politiet (rapport levert november 2007). En samlet arbeidsgruppe var enig i at det bør utarbeides helhetlige retningslinjer for Kystvaktens bruk av håndvåpen, samt å instruksfeste Kystvaktens samrådplikt med utpekt politimester. Et mindretall i arbeidsgruppen har i tillegg foreslått at det vurderes lovendring for å harmonisere politiets instruksjonsrett ved Kystvaktens maktinngrep som utøves gjennom begrenset politimyndighet. Forsvarsdepartementet vil ta initiativ for å følge opp arbeidsgruppens rapport.

Gjennom Schengenavtalen deltar Norge i EUs felles grensekontroll og overvåkning av ytre grenser. Dette samarbeidet sikrer samtidig håndhevingen av EUs felles visumpolitikk. Avtalen gir Norge mulighet til deltakelse i utformingen av nye bestemmelser av betydning for gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengenregelverket.

På Norges sjøgrenser utføres den sivile grenseovervåkingen i overveiende grad av Forsvaret, og kommer i tillegg til dets militære oppgave for blant annet suverenitetshevdelse. Kystvakten utgjør en viktigste ressurs som bistand til politiets grensekontroll, herunder personkontroll til sjøs.

Garnisonen i Sør-Varanger (GSV) har som oppgave å støtte politiet ved sivil overvåkning av grensen mot Russland. Denne oppgaven kommer i tillegg til GSVs militære oppgaver, herunder overvåkning og beredskap for militær suverenitetshevdelse. GSV er gitt begrenset politimyndighet for å håndheve norsk lovgivning i grenseområdet. Dette skjer i henhold til en egen avtale om samarbeidet mellom

GSV og politiet, og under politimesterens instruksjonsmyndighet.

Etter Schengen-evalueringen av Norge i 2005–2006 fremkom enkelte anbefalinger som har resultert i en forbedring av politiets styring med sivil grenseovervåkning og myndighetsbruk i forhold til GSVs oppdrag på grensen mot Russland. Som et resultat av Schengen-evalueringen ble det ved kongelig resolusjon 21. desember 2007 nedsatt et eget utvalg som skal vurdere blant annet et selvstendig hjemmelsgrunnlag for sivil grenseovervåkning. Utvalget skal legge fram sine anbefalinger innen november 2008.

Hans Majestet Kongens garde (HMKG) er en stående styrke hvis hovedoppdrag er å beskytte Kongen og kongefamilien i fred, krise og krig. Gardet utøver tjenesten med utgangspunkt i militær politimyndighet, men er i enkelte politidistrikt i tillegg tildelt begrenset politimyndighet i henhold til egen avtale.

7.2 Sivilt-militært samarbeid i operasjoner utenfor Norge

Norge har lang tradisjon for sivilt-militært samarbeid nasjonalt, gjennom blant annet totalforsvarskonseptet. I dagens situasjon der Forsvaret deltar i stadig flere operasjoner i utlandet og med økende sivile bidrag både til selve operasjonene og bistand til land som er vertsland for operasjonene, legger regjeringen til grunn at det sivil-militære samarbeidet for en stor del også vil gjelde i utlandet.

Norsk deltakelse i operasjoner utenfor Norge krever god dialog, opplæring og samordning mellom ulike sivile kapasiteter samt mellom sivile og militære kapasiteter, for å gi en best mulig koordinering, rolledeling og rolleforståelse, både i planleggingsfasen og i selve operasjonen. Der det er hensiktsmessig kan slik samordning sikres med utgangspunkt i de ordninger og mekanismer som er etablert for å ivareta det sivil-militære samarbeidet nasjonalt. Det kan være fordelaktig å nærmere vurdere mekanismer for bedre tverrdepartemental samordning ved operasjoner utenfor Norge. Sammen med bedre samordning i eksisterende fora på direktoratsnivå vil dette kunne utgjøre gode koordineringsmekanismer for norsk militær og sivil innsats i operasjoner utenfor Norge. Det bør i denne sammenheng vurderes også å bedre informasjonsutvekslingen mellom de militære og sivile aktørene, og de norske frivillige og humanitære organisasjoner, der det er relevant.

7.2.1 Sivilt politi i internasjonale fredsoperasjoner

CIVPOL er den internasjonale betegnelsen på sivilt politi som deltar i internasjonale fredsoperasjoner.

Det er besluttet at inntil en prosent av den norske politistyrken kan avsettes til bruk i utenlandstjeneste. I 2008 vil mer enn 70 polititjenestemenn og -kvinner til enhver tid delta innenfor oppgaver relatert til sivil krisehåndtering, fredsbevaring, reformprosesser og demokratibygging.

Norsk politipersonell deltar i operasjoner ledet av FN, EU og OSSE, i tillegg til bilaterale prosjekter.

Det som etterspørres er politipersonell med en stor grad av spisskompetanse. Først og fremst innenfor ledelse, etterforskning, kriminaletterrettingskompetanse, instruktører innenfor forskjellige disipliner og rådgivning på høyt nivå. Norsk politis deltakelse i internasjonale fredsbevarende og fredsbyggende operasjoner er et vesentlig bidrag i bistanden til gjenoppbygging og etablering av moderne og demokratiske samfunnsformer i konfliktbelastede land. Politiets deltakelse er en viktig del av den helhetlige tilnærmingen i internasjonale operasjoner som er avgjørende for å løse komplekse, væpnede konflikter, og oppfyller målsettingen om integrerte operasjoner.

The United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) er en FN-organisasjon som arbeider innen forebygging, sikkerhet og strafferettspleien. Organisasjonen arbeider for å forebygge korrupsjon, terrorisme, organisert kriminalitet og menneskehandel. Norge bidrar inn i organisasjonen med kunnskap og kompetanse.

7.2.2 DSBs operative internasjonale virksomhet

Bistand i forbindelse med akutte hendelser etter naturkatastrofer og krig, kjennetegnes gjerne av

en akutfase hvor det er viktig å raskt kunne bidra til å redde liv eller miljø. Deretter kommer gjerne en stabiliseringsfase og en gjenoppbyggingsfase.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har to hovedkonsepter for internasjonal operativ virksomhet, begge utviklet gjennom Sivilforsvaret innen «International Humanitarian Partnership», som er en uformell sammenslutning av statlige beredskapsorganisasjoner i Nord-Europa.

DSBs internasjonale støtteteam («Norwegian Support Team») gjør det mulig å tilby støttetjenester innen forpleining, forlegning, transport, samband og kontor- og helsetjenester, basert på utsendelse av komplette tellere. Hensikten er å sette andre hjelpearbeidere bedre i stand til å konsentrere seg om sin direkte hjelp til katastroferammede.

«Norwegian UNDAC Support» (NUS) er DSBs andre operative internasjonale konsept. NUS leverer hovedsakelig spesialiserte støttetjenester til FNs team for katastrofevurdering og koordinering (UNDAC) innen telekommunikasjon og IT. NUS har deltatt i skarpe humanitære oppdrag en rekke steder i Afrika, Mellom-Amerika og Asia.

DSB vil, sammen med andre relevante offentlige etater, kunne bidra til å utvikle ulike kapasiteter som kan samvirke i et innsatsområde ved humanitære katastrofer, både under en akutfase og en stabiliserings- og gjenoppbyggingsfase. Slike kapasiteter, bygget på de ulike etatenes kompetanse her hjemme, må ikke gå på bekostning av de frivillige organisasjoner, men være et nyttig supplement. DSBs eksisterende internasjonale støtteteam vil være en viktig basisressurs i et slikt samvirkesamarbeid der flere etater inngår. DSB vil også kunne medvirke til at kommunale brann- og redningsressurser kan innpasses i slike konsepter.

8 Internasjonalt samarbeid innen sivil beredskap og krisehåndtering

Regjeringen vil legge vekt på internasjonalt samarbeid om samfunnssikkerhet og krisehåndtering innenfor rammen av NATO, EU og FN.

Naturkatastrofer, industriulykker, villedte handlinger eller andre uønskede hendelser er ikke noe nytt innenfor det europeiske risikobildet. Men samfunnsutviklingen de siste tiårene har medført at konsekvensene av denne typen hendelser har potensial til å bli større enn tidligere. Internasjonalt samarbeid innenfor rammen av regionale og internasjonale organisasjoner, muliggjør at Norge kan gi effektiv assistanse til allierte, medlemmer og partnere, samtidig som det også styrker vår nasjonale samfunnssikkerhet og beredskap.

8.1 Sivilt beredskapsarbeid i NATO

Det sivile beredskapsarbeidet i NATO har fått større oppmerksomhet de siste år. Også i forbindelse med NATO-operasjoner i Afghanistan og på Balkan blir det stadig tydeligere at et sivil-militært samarbeid er påkrevet, både i forhold til de sivile myndighetene i operasjonsområdet, men også at sivil-militære samarbeidsrelasjoner nasjonalt kan være aktuelle å mobilisere i forbindelse med planlegging og gjennomføring av operasjonene.

Debatten om hvorvidt NATO kan tilføre en merverdi sett i forhold til medlemslandenes og andre internasjonale organisasjoners arbeid innenfor samfunnssikkerhetsområdet, vil øke de kommende årene. Det forventes videre en fortsatt høy oppmerksomhet rundt hvordan man skal få til en bedre sivil-militær samhandling i operasjonsområdene, herunder Afghanistan. Dette er problemstillinger som Norge fortsatt vil være opptatt av.

Det sivile beredskapsarbeidet i NATO, ligger under Seniorkomiteen for beredskapsplanlegging (SCEPC). Komiteen rapporterer direkte til NATOs råd. Målsetningene for SCEPC for 2007–2008 er gruppert i fire hovedkategorier: assistanse til NATOs militære myndigheter, støtte til nasjonale myndigheter, samarbeid med partnere og internasjonale organisasjoner og styrket effektivitet i komitéarbeidet.

I inneværende periode vil særlig temaene beskyttelse av kritisk infrastruktur, sivil-militært samarbeid og beskyttelse av sivilbefolkningen mot masseødeleggelsesmidler stå sentralt. Norge, ved Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, har bidratt til at NATO har utviklet et trenings- og utdanningsprogram og retningslinjer om håndtering ved hendelser med bruk av masseødeleggelsesmidler, såkalte minimumsstandarder. Justisdepartementet legger opp til at Norge vil benytte disse bidragene i utviklingen av den nasjonale beredskapen mot masseødeleggelsesmidler.

8.2 Internasjonal krisehåndtering

Hvert år blir millioner av mennesker rammet av katastrofer. Internasjonalt finnes det flere ordninger som legger til rette for at naboland skal kunne bistå med ressurser når katastrofen rammer. Hvis en større krise skulle ramme Norge kan også vi nytte godt av dette samarbeidet. Disse ordningene er således også med på å styrke den nasjonale beredskapen.

8.2.1 Sivilt beredskapsarbeid i EU

Norge har siden 1998 deltatt i EUs handlingsprogram for sivil beredskap, jf. St.prp. nr. 45 (1999–2000). Fra 2002 har Norge også deltatt i det operative verktøy, den såkalte Samordningsmekanismen for sivil krisehåndtering, jf. St.prp. nr. 37 (2002–2003). Deltakelsen er basert på EØS-avtalen og innebærer rett til deltakelse i arbeids- og styringsgrupper under Kommisjonen samt innmelding av norske ressurser som kan mobiliseres etter henvendelser fra Kommisjonens krisekoordinerings-senter (MIC). Norge kan ved behov anmode om bistand i form av eksperter, ressurser og kompetanse for å understøtte nasjonal krisehåndtering.

Det er fattet et rådsvedtak om at Samordningsmekanismen for sivil beredskap og krisehåndtering skal videreutvikles og styrkes. Rådsvedtaket fastlegger at det skal videreutvikles felles informasjons- og varslingsystemer, treningsprogram, sivilbeskyttelsesmoduler og en transportstøtteord-

ning i tillegg til flere arenaer for samarbeid og erfaringsutveksling. Sentralt i dette samarbeidet om operativ sivil beredskap og krisehåndtering er informasjonskoordineringssenteret Monitoring and Information Centre (MIC). MIC forvaltes av Kommisjonen og har kontinuerlig kontakt med de deltakende stater. Rådsvedtaket er innlemmet i EØS-avtalen.

EFTAs arbeidsgruppe for sivil beredskap ledes for tiden av Norge. Arbeidsgruppen er først og fremst en egnet møteplass for EFTA-statene for drøfting av fagrelaterte spørsmål i relasjon til pågående diskusjoner innenfor Samordningsmekanismen. Dernest åpner EFTA-kanalen for muligheten til å invitere Kommisjonen til diskusjon og meningsutveksling om temaer som er av spesiell interesse for medlemslandene. For det tredje gir EFTA-landenes deltagelse i EUs Samordningsmekanisme en mulighet til å bli informert om tilstøtende programmer av interesse, herunder tilgang til juridiske betraktninger om hvorvidt deltagelse i disse er mulig innenfor rammen av EØS-avtalen.

8.2.2 Instrument for sivil beredskap i EU

Stortinget ga i Innst. S. nr. 263 (2006–2007), jf. St.prp. nr. 66 (2006–2007) EUs finansielle instrument for sivil beredskap (2007–2013), sin tilslutning til retningslinjer for finansiering av innsats og krisehåndtering ved større katastrofer, med utgangspunkt i det tidligere handlingsprogrammet og Samordningsmekanismen for sivil krisehåndtering. Samarbeidet innen sivil beredskap og krisehåndtering styrker evnen til innsats i kriser og effektiviserer bruk av innsatsgrupper, eksperter og andre ressurser gjennom en solid struktur samt økt effektiv koordinering med andre internasjonale organisasjoner.

Gjennom det finansielle instrumentet kan norske offentlige, private og frivillige søke om del- eller fullfinansiering av prosjekter innen sivil beredskap og krisehåndtering. Det er visse krav til søknad og utforming av prosjekt. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har sammen med Räddningsverket fått tilslag om økonomisk støtte fra EU til å holde en felles krisehåndteringsøvelse i 2009 og har således opparbeidet verdifull erfaring som kan brukes til å støtte andre norske miljøer i en eventuell søknadsprosess.

8.2.3 Internasjonal krisehåndtering i NATO

I 1998 ble koordineringssenteret Euro-Atlantic Disaster Coordination Center (EADRCC) etablert.

Dette ble gjort for å sikre en best mulig koordinert sivil innsats fra allierte så vel som partnere ved naturkatastrofer eller andre uønskede hendelser. EADRCC har ved flere anledninger vist å kunne gi merverdi til komplekse, multinasjonale kriseinnsatser.

Det er også blitt enighet om en Memorandum of understanding (MOU) on Vital Cross Border transport, som Norge sluttet seg til vinteren 2007. Dette skal lette grensepassering og derved overføring av bistand (personell og materiell) mellom NATO og partnerskapsland ved alvorlige krisesituasjoner.

8.2.4 IDRL – International Disaster Response Laws

Under den 30. Røde Kors- og Røde Halvmåne-konferansen ble det vedtatt retningslinjer om hvordan statene kan bedre sine respektive katastrofelovgivninger. Retningslinjene er ikke-bindende og omhandler både mottak og utsending av bistand, med særlig fokus på mottakerstatens egne rettslige hindringer for mottak av krisebistand.

Det antas at retningslinjene vil ha stor betydning for utsending av bistand – og krisehjelp til utlandet. Men også ved mottak av nødhjelp antas retningslinjene å være relevante for Norge, da Norge i fremtiden vil kunne ha behov for utenlandsk assistanse i en krisesituasjon. Hellas har i den siste tid hatt behov for hjelp gjennom EU-systemet i forbindelse med skogbranner og USA erfarte et stort antall mangler i nasjonalt regelverk i forbindelse med mottak av katastrofebistand under orkanen Katrina.

Retningslinjenes målsetting er å effektivisere utsending og mottak av katastrofebistand for blant annet grensepassering av hjelpearbeidere, herunder visumbestemmelser og arbeidstillatelser, lettere grensepassering for redningsressurser og utstyr, herunder fritak for alle toll- og avgiftsbestemmelser samt forenklede prosedyrer relatert til innførsel av matvarer.

Det foreligger i dag ingen samlet oversikt over rettslige hindringer i norsk regelverk og prosedyrer for å motta krisehjelp eller noen plan for å avhjelpe disse manglene. Regjeringen har bestemt at alle aktuelle departementer gjennomgår sitt rammeverk for å kartlegge om det foreligger rettslige hindringer for mottak og utsending av bistand. I den grad det avdekkes slike rettslige hindringer, vil rammeverket endres for å avhjelpe dette.

9 Kunnskapsbasert samfunnssikkerhetsarbeid

En av regjeringens vektlegginger for perioden er at kriseplanlegging skal være basert på et best mulig kunnskapsgrunnlag, blant annet om konsekvenser av klimaendringer og terrorisme, samt eventuelle organisatoriske og teknologiske endringer.

Forskningen og forskningsbasert kunnskap preger utviklingen og vil bli stadig viktigere i årene som kommer. Soria Moria-erklæringen viser til at både næringsliv og offentlig sektor har behov for mer kunnskap.

På bakgrunn av Justisdepartementets samordningsrolle for samfunnssikkerhet har departementet innhentet et forholdsvis stort erfaringsgrunnlag og kunnskapsmateriale for å bidra til et kunnskapsbasert samfunnssikkerhetsarbeid. Dette er hentet inn blant annet gjennom tilsyn med departementene, den årlige nasjonale sårbarhetsrapporten fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og andre relevante utredninger, krisestøtteenhetens erfaringer fra departementsfellesskapet og evalueringer fra øvelser.

9.1 Forskning og utvikling som grunnlag for beredskapsarbeidet

Infrastrukturutvalget (NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst) trekker frem at utviklingen i risikotrusel- og sårbarhetsbildet tilsier styrket oppmerksomhet på å bedre samfunnets evne til å forebygge kriser og ulykker, og unngå alvorlig svikt i kritiske samfunnsfunksjoner, installasjoner, systemer og tjenester.

Regjeringen ser behovet for et bredt forsknings- og utviklingsengasjement med bevisste satsninger. Gjennom forskning og utvikling (FoU) skal samfunnet kunne tilføres generell og spesiell kompetanse på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet.

Behovet for FoU må vurderes både horisontalt og vertikalt. FoU-arbeidet vil dermed rette seg mot et nasjonalt perspektiv så vel som mot spesielle fagsektorer. For å sikre et helhetlig FoU-engasjement blir det viktig å søke nettverkssamarbeid både nasjonalt og internasjonalt.

9.1.1 Norges forskningsråds program SAMRISK

Infrastrukturutvalget anbefaler å tilrettelegge for et eget tverrsektorielt forskningsprogram knyttet til samfunnssikkerhet og risiko som etter utvalgets mening ville bidra til å styrke og samordne komplekse og tverrsektorielle utfordringer og bidra til koordinert innsats mellom de ulike forskningsmiljøene.

Dette forslaget ble fulgt opp gjennom at Norges forskningsråd samme år etablerte et eget femårig program innen samfunnssikkerhet og risikoforskning (SAMRISK). Gjennom etableringen av programmet forskning og utvikling legger regjeringen opp til at forskningsmidler til samfunnssikkerhet i større grad blir samordnet og styrket.

Viktige mål for forskningen i SAMRISK er blant annet:

- å bygge ny kunnskap som fremmer samfunnssikkerheten i et bredt perspektiv på tvers av sektorer
- å bygge nettverk mellom departementer, etater, virksomheter (både private og offentlige) og forskningsmiljøer for å sikre samordnede løsninger og praktisk anvendelse av ny kunnskap
- å kvalifisere norske forskningsinstitusjoner for internasjonalt forskningssamarbeid

Infrastrukturutvalget anbefaler videre at det blir startet et forskningsprosjekt rettet mot mulighetene for å redusere gjensidige avhengigheter i kritisk infrastruktur.

Gjennom SAMRISK-programmet er prosjektet DECRIS (Risk and Decision Systems for Critical Infrastructures) startet opp i 2007. Prosjektet er et samarbeid mellom SINTEF, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og Norges naturvitenskapelige universitet (NTNU). Prosjektet gjennomføres som et samarbeid med brukere som DSB, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), utvalgte kommuner og eiere av kritiske infrastrukturer. Prosjektet vil utarbeide et rammeverk for ROS-analyser og gi ny kunnskap om beskyttelse av gjensidig avhengige kritiske infrastrukturer som kraft, vannforsyning, transportsystemer og telekommunikasjonssystemer.

mer. Prosjektet har også som målsetting å kvalifisere norske forskere for deltakelse i EUs 7. rammeprogram.

9.1.2 EUs 7. rammeprogram - sikkerhetsforskning

Innen EUs rammeprogram for 2007–2012 er det etablert et nytt sikkerhetsforskningsprogram hvor målsettingen er bedre forskning om beskyttelse for innbyggerne og kritisk infrastruktur, teknologi for overvåking og grensekontroll og teknologi for bedre krisehåndtering. I EU legges det gjennom det 7. rammeprogrammet større vekt på utvikling av teknologi som skaper nye produkter og tjenester og det er en nær kobling til sikkerhetsindustrien.

Norske forskere har hevdet seg godt i den første utlysningen. Dette viser at man i Norge har bygget opp gode sikkerhetsforskningsmiljøer i løpet av de siste år.

Justisdepartementet ønsker at EU-forskningen integreres i det nasjonale arbeidet med sikkerhetsforskning for slik å bidra til å utvikle norske miljøers nettverk i Europa. Gjennom et samlet grep for å utvikle sikkerhetsforskningen vil en sikre at både bestillere og brukere tar et større ansvar for utvikling og erfaringsoverføring og øker mulighetene for konkret anvendelse av forskningsresultater.

9.1.3 Beskyttelse av samfunnet (BAS)

Justisdepartementet og DSB har hatt et langvarig samarbeid med FFI om Beskyttelse av samfunnet (BAS)-programmet. Det har vært gjennomført fem BAS-prosjekter siden 1994. Prosjektene har blant annet omhandlet kritisk infrastruktur og avhengighetene mellom disse infrastrukturene.

BAS 6 skal utvikle scenarier for arbeidet med samfunnssikkerhet, med særlig vekt på sivilt-militært samarbeid. Scenariene skal analyseres med sikte på resultater knyttet til:

- et eget rammeverk som beskriver relevante fare- og trusselsituasjoner for det nasjonale arbeidet med samfunnssikkerhet i Norge
- konkrete forslag til scenarier for det nasjonale samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge
- gapanalyser av scenarier innenfor utvalgte områder, med spesiell vekt på å identifisere problemstillinger og mulige løsninger knyttet til:
 - sivilt-militært samarbeid
 - tverssektoriell samordning

- en oppsummerende analyse som peker på utfordringer og mulige løsninger for arbeidet med samfunnssikkerhet og muligheter i et totalforsvarsperspektiv i de nærmeste ti årene

9.1.4 Risiko og sikkerhet i transportsektoren (RISIT)

Våren 2005 organiserte Norges forskningsråd et programområde for forskning om risiko og sikkerhet i transportsektoren (RISIT). Ett av prosjektene knyttet til programmet vil være å utvikle egnede risikostyringsverktøy til bruk for de ulike aktørene med ansvar for transport av farlig gods. Resultatene av den totale kartleggingen av alle stoffklassene vil kunne legges inn som variabler i et nytt risikostyringsverktøy som kan benyttes ved valg av fremføringsvei og transportgren. Ordningen vil forutsette et tett samarbeid mellom DSB og Vegvesenet.

9.1.5 Forskning på klimatilpasningsbehov

Miljøverndepartementet har overordnet ansvar for å utvikle en nasjonal strategi for arbeidet med klimatilpasninger. En viktig forutsetning for en god strategi er at de ulike sektorene har god kunnskap om hvilke konsekvenser klimaendringer vil innebære for egen sektor, og hvordan samfunnets sårbarhet påvirkes av klimaendringer. I Norge har det vært forsket mye på årsaken til klimaendringer, og hvordan klimaendringene manifesterer seg. Det er foreløpig liten kunnskap om hvordan samfunnet kan tilpasses de konsekvensene som klimaendringer medfører. Slik forskning er tatt inn i SAMRISK-programmet og det er gjennom programmet blant andre bevilget midler til forskning på effekten av klimaendringer på bygg.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har blant annet ansvar for sikkerhet og beredskap langs vassdrag og for å ivareta beredskap i kraftforsyningen. Klimaendringer og effekten på havnivå, flom og skred vil være en utfordring for NVEs beredskaps- og sikkerhetsarbeid. NVEs ansvar for overvåking av våre vassdrag blir særlig viktig både for å overvåke effekten av klimaendringer på hydrologiske forhold og for å være oppdaterte i akutte beredskapssituasjoner. Fortsatt innsats for studier av effekten av klimaendringer på flom og ras er viktig. Kartleggingsarbeidet må intensiveres og dagens dimensjoneringskriterier for energisystemet og vassdragsanlegg må revideres og eventuelt oppdateres i lys av ny informasjon om klimaendringer.

9.2 Standardiseringsarbeid

Infrastrukturutvalget anbefaler at Norge deltar aktivt i internasjonalt standardiseringsarbeid. Utvalget mener at arbeidet i størst mulig grad bør bidra til å forenkle oppfølgingen av regelverk på området, og dette forutsetter at myndighetene må bidra aktivt i forhold til å definere mål, rammer og nivå på sikkerhetstilstanden for slike standarder.

Standard Norge har etablert en komité som koordinerer og følger opp det internasjonale standardiseringsarbeidet innenfor området samfunnssikkerhet. Det vil bli utarbeidet en ny utgave av

standardene Risikoanalyse og Risk management. Standard Norge har også gjennomført en vurdering av standardiseringsbehovet innenfor byggområdet i forhold til samfunnssikkerhet.

I den europeiske standardiseringsorganisasjonen CEN arbeider flere komiteer innenfor området samfunnssikkerhet. Blant annet vurderes behovet for standarder innenfor en rekke kritiske infrastrukturer. Arbeidet er sterkt relatert til arbeid i EU-kommisjonen, blant annet gjennom European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP).

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

De administrative og økonomiske konsekvenser av tiltak omtalt i denne meldingen vil vurderes nærmere og håndteres i forbindelse med de årlige forslagene til statsbudsjett.

Nødnett

Første byggetrinn av Nødnett omfatter seks politidistrikter rundt Oslofjorden. Kostnadsrammen for utbyggingen av første byggetrinn er vurdert til totalt 900 mill. kroner, jf. Innst. S. nr. 104 (2006-2007).

Frivillige organisasjoner

Tilskuddet til de frivillige organisasjonene i redningstjenesten, over Justisdepartementets budsjett, er blitt doblet fra 6,1 mill. til 12,2 mill. kroner i 2008.

Lovfesting av kommunal beredskapsplikt

Lovfesting av kommunal beredskapsplikt vil innebære en kodifisering av oppgaver som allerede ligger til kommunen i dag. Kommunens ansvar vil således ikke utvides. Beredskapsarbeidet forutsettes ivaretatt innenfor den ordinære kommunale beslutningsprosessen i kommunen.

De økonomiske konsekvensene av lovfestelse av en slik plikt antas å være minimale, men vil variere ut fra kommunens størrelse, risikoforhold i den enkelte kommune og status for beredskapsarbeidet i forkant av lovfestelsen.

NVE som forvaltningsorgan for skredforebygging

Regjeringens forslag om å samle statlige forvaltningsoppgaver til NVE bidrar til en klargjøring og effektivisering av statens bistand til skredforebygging.

Forslag om overføring av eksisterende budsjettmidler til skredforebygging fra andre statlige aktører vil bli fremlagt i statsbudsjettet for 2009. Det forutsettes en samtidig overføring av ansvar fra 1. januar 2009.

I statsbudsjettet for 2009 vil Regjeringen også foreslå en styrking av den statlige innsatsen for

skredforebygging. Regjeringen legger til grunn at NVEs nye oppgaver innen skredforebygging ikke skal svekke etatens ivaretagelse av eksisterende oppgaver og ansvar.

For å sikre en effektiv oppgaveløsning vil arbeidet med skred i NVE være tett integrert med eksisterende oppgaver.

Prioritering av NVEs bistand vil ha en risikobasert tilnærming, og vurdering av nytte i forhold til kostnader skal ligge til grunn for prioriteringer av tiltak. Ordning med distriktsandel sikrer lokal deltagelse og prioritering av tiltak og motivasjon for å unngå utbygging i fareområder.

Styrking og omstilling av Sivilforsvaret

Justisdepartementet foreslår i kapittel 6 en tilpassing og omstilling innen Sivilforsvaret. Det er også kartlagt et behov for skifte ut gammelt utstyr og anskaffe materiell tilpasset dagens og fremtidens beredskapsutfordringer.

Ved omstilling innen Sivilforsvarets skolevirksomhet vil netto 30–35 personer bli overtallige. Ved nedlegging av de fem sivilforsvarsleirene vil ti personer bli overtallige. Årlig innsparing etter endt omstilling ved leirene er beregnet til 1,5 mill. kroner. Omstillingsutgiftene vil holdes innenfor gjeldene rammer. Det er ikke avholdt takster av nyere dato for verken leire eller skoler. Den bygningsmassen som ligger i sentrale strøk kan ha betydelige verdier, men andre statlige etater kan eventuelt være interessert i overtakelse, og dette kan påvirke salgsinntektene.

Øvingsaktiviteten i Sivilforsvaret har over flere år ligget lavere enn antallet operative mannskaper skulle tilsi. Justisdepartementet forventer derfor ingen reelle innsparinger knyttet til forslaget om å redusere den operative styrken. Det forventes heller ingen vesentlig innsparing ved å redusere krigsreserven da disse mannskapene ikke opplæres eller øves. Det er ingen økte varige kostnader ved etablering av 15 nye innsatsgrupper.

Gjennom overtakelse av Forsvarets Sanitetsmagasin på Starum er det lagt opp til at Sivilforsvarets sentrale logistikkfunksjon etableres på Starum, noe som begrunner at Oppland Sivilforsvarsdistrikt også skal være lokalisert til Starum i

fremtiden. Dette gjør at bygningsmassen ikke kan avhendes på samme måte som i Trondheim og Sandnes. Østre Toten er også den kommunen som er mest sårbar i forhold til tap av arbeidsplasser. Justisdepartementet anbefaler derfor at kompetansesentra i Trondheim og Sandnes nedlegges. Det anbefales at hele bygningsmassen avhendes, og at sivilforsvarsdistriktene Sør-Trøndelag og Rogaland leier passende lokaler i de aktuelle distriktene. Beregning av årlig innsparing tar høyde for kostnader ved leie av nye lokaler til sivilforsvarsdistriktene i Trondheim og Sandnes.

Justisdepartementet foreslår at innsparinger ved omstilling og nedlegging av to skoler og fem leirer stilles til disposisjon for Sivilforsvaret for å styrke øving og opplæring av mannskaper samt gi etaten handlingsrom for utskiftning av sivilfor-

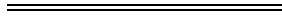
svarsmateriell. Dette omfatter ikke salgsinntekter ved avhending.

Det kartlagte behovet for investeringer i materiell og utstyr i Sivilforsvaret gjelder engangsinvesteringer. Samlede kostnader for modernisering av Sivilforsvaret beløper seg til 162 mill. kroner over to år. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med konkrete forslag i de årlige forslagene til statsbudsjett.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 9. mai 2008 om samfunnssikkerhet blir sendt Stortinget.



Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern
0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Telefaks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på Internett:
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Nina Bakke
Trykk: 07 Gruppen AS - 04/2008



241 379
Trykksak

