

Norges vassdrags- og energidirektorat
Postboks 5091, Majorstua
0301 OSLO

Deres ref.
201709983-1

Vår ref.
18/00028-9

Dato
13.03.2018

Uttalelse til utredning av forslag til endringer i beredskapsforskriften. Krav til IKT-sikkerhet m.m.

Ansvarlig myndighet: Norges vassdrags- og energidirektorat
Regelrådets vurdering: **Utredningen har svakheter**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen har svakheter jf. utredningsinstruksens punkt 2-1 og 2-2.

Utredningen belyser ikke på en tilfredsstillende måte de konkrete virkningene for berørt næringsliv. Begrunnelsen for de anbefalte forslagene ville etter Regelrådets vurdering blitt styrket dersom alternative tiltak og forskriftsutforminger hadde blitt systematisk oppsummert i høringsnotatet og konsekvensene av disse sammenliknet.

NVEs utredning fremstår som grundig og solid når det gjelder beredskapsfaglige og juridiske vurderinger. Det er også positivt at NVE har foreslått forenklinger i sikkerhetskravene for anlegg med liten betydning for forsyningssikkerheten. Imidlertid har utredningen av næringsøkonomiske konsekvenser vesentlige mangler.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har sendt forslag til endringer i forskrift om forebyggende sikkerhet og beredskap i energiforsyningen (beredskapsforskriften) på høring. NVE skriver at bakgrunnen for forslaget er at den digitale utviklingen både i energisektoren og samfunnet for øvrig medfører en endring i energisystemets risiko- og sårbarhetsbildet. NVE er opptatt av at regelverket skal være så tydelig, forutsigbart og målrettet som mulig. I sin vurdering av behovet

for endringer har NVE også sett hen til hvordan gjeldende forskrift fungerer i praksis, nye grunnprinsipper for IKT-sikkerhet fra Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) og forslag til ny lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven).

NVE foreslår en rekke endringer i beredskapsforskriften. Endringsforslagene omfatter:

- *Generelle endringer:* Det er blant annet foreslått at virkeområdet til forskriften utvides til å omfatte omsetning av elektrisk energi og fjernvarme, krav til varsling og rapportering presiseres, nye krav til samarbeid med sikkerhetsmyndighet og nye regler for personkontroll for tilgang til klassifiserte anlegg med krav om bakgrunnsjekk, kredittsjekk og politiattest.
- *Tydeligere krav til produksjonsanlegg:* NVE foreslår å heve grensen for klassifisering av kraftstasjoner. Vindkraftanlegg skal ikke lenger klassifiseres som kraftstasjoner. NVE foreslår å lage egne grenser for klassifisering av transformatorstasjoner for transformering av vindkraft. Formålet med disse endringsforslagene er å oppnå reduksjon av sikkerhetskravene til anlegg med liten betydning for forsyningssikkerheten og å oppnå større forutsigbarhet hos utbyggere og eiere av anlegg om hvilke sikringskrav som gjelder.
- *Skjerpning av krav innen IKT-sikkerhet,* herunder krav om plikt til grunnsikring av digitale informasjonssystemer, sikring av brytefunksjonaliteten i AMS-målere og strengere krav til personkontroll for styring av driftskontrollsystemer. Formål med disse endringsforslagene er å sikre at virksomheter og systemer i energisektoren er beskyttet mot hele bredden av digitale trusler, bevare tillitt til digitale systemer som er vesentlige for et velfungerende energimarked og å redusere risiko for svikt og feil i IT-systemene.

2. NVEs vurdering av konsekvensene for næringslivet

Sammendraget i NVEs høringsnotat gir ikke en oppsummering av konsekvensene av forslagene, men under omtalen av hvert av forslagene er det gitt en vurdering av administrative og økonomiske konsekvenser. I denne uttalelsen blir det for omfattende å oppsummere alle virkningene av forslagene, men i det videre nevnes noen av konsekvensene NVE har belyst. Når det gjelder flertallet av endringsforslagene konkluderer NVE kortfattet at de har *ingen* eller *begrensede* administrative og økonomiske konsekvenser.

NVE foreslår at beredskapsforskriftens virkeområde utvides til å omfatte virksomheter som omsetter energi og uttaler at denne utvidelsen «ikke vil medføre noen administrative eller økonomiske konsekvenser». Senere i høringsnotatet omtales det at virksomheter som ikke allerede omfattes av gjeldende krav, men som omfattes av forskriftens nye virkeområde blant annet kan måtte utarbeide en beredskapsplan, gjøre arbeid knyttet til identifisering og håndtering av sensitiv informasjon og rettmessige brukere og utarbeide, følge opp og vedlikeholde sikkerhetsinstruks for informasjonssikkerhet.

Konsekvenser av de presiseringer NVE oppstiller om krav til varsling og rapportering av ekstraordinære situasjoner oppgis å innebære «noe hyppigere varsling til NVE».

Forenklete krav rettet mot produksjonsanlegg i form av endrede grenser for klassifisering og hvilke konkrete anleggstyper som skal inkluderes oppgis å kunne gi kostnadsreduksjoner ved bygging, oppgraderinger og utvidelser av vindkraftanlegg og tilhørende transformatorstasjoner. «Et mindre antall eiere» av vannkraftverk som faller under hevet grense for klassifisering av disse vil ikke lenger være KBO-enheter og kan også få en «liten kostnadsreduksjon».

Nye funksjonelle krav til digitale informasjonssystemer oppgis å ha positive effekter i form av redusert risiko for utilsiktede hendelser og cyberkriminalitet, og dermed sparte utgifter til opprydning etter hendelser. På kostnadssiden kommer behov for investering i kompetanse i selskapene. Nye krav til brytefunksjonalitet i avanserte måle- og styringssystemer oppgis å kunne ha økonomiske og administrative konsekvenser for de virksomheter som ikke allerede har innført det sikkerhetsnivå

bestemmelsen krever, blant annet grunnet restriksjoner på bruk av underleverandører i land utenfor EU/EØS. Nye krav til personkontroll oppgis også å kunne innebære kostnader for KBO-enheter med klasse 2 og 3 anlegg, men en overgangsperiode på et år utsetter konsekvensene.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

God sikkerhet for samfunnets energiforsyning er avgjørende for både næringslivet, privatpersoner og viktige samfunnsfunksjoner. Det er likevel viktig at virkninger for berørt næringsliv er tilstrekkelig belyst, og at nye sikkerhetskrav utformes slik at kostnadene for næringslivet er proporsjonale med risikoreduksjonen som oppnås.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Bakgrunn og formål med de ulike endringsforslagene er godt forklart på et overordnet nivå. Eksempler på svakheter i dagens sikkerhet og hendelser relatert til dette, bidrar til å belyse problemene forslagene skal løse. Informasjon om kostnader knyttet til inntrufne eller mulige hendelser kunne gjort bildet enda tydeligere. Retningen på ønsket utvikling er også godt beskrevet. Enkelte målsetninger kunne vært konkretisert ytterligere, bl.a. for å muliggjøre evaluering av måloppnåelse.

4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Høringsnotatet gir i stor grad begrunnelser for hvorfor endringer foreslås, men alternative tiltak eller alternative utforminger av krav belyses i liten grad i høringsnotatet. I bakgrunnsrapporten Rapport 2017:26 – «Regulering av IKT-sikkerhet» er det en drøfting av noen av de overordnede valgene som ligger bak forskriftsforslagene i del 3 av høringsnotatet. Herunder valg av at regelverket i hovedsak foreslås å være funksjonsbasert, bruk av standarder vs. forskriftsfesting, viktige hensyn for å ivareta sikkerhetshensyn knyttet tjenesteutsetting m.m. Når det gjelder de mer spesifikke utforminger av krav er imidlertid ikke alternativer systematisk belyst, f.eks. innslagspunkt for klassifisering og alternative tiltak for å oppnå god nok kontroll med personer med tilgang til anlegg. Regelrådet mener at alternative tiltak og forskriftsutforminger burde blitt systematisk oppsummert i høringsnotatet. Dette ville i senere deler av utredningen kunnet bidra til å strukturere sammenlikning av virkninger knyttet til ulike alternativer og styrket begrunnelsen for hvilke tiltak som anbefales.

Regelrådet finner det positivt at NVE i del II av høringsnotatet har foreslått å forenkle kravene til produksjonsanlegg ved å endre grensene for klassifisering og hvilke konkrete anleggstyper som skal inkluderes. Regelrådet antar at det som grunnlag for NVEs anbefaling av innslagspunkter for klassifisering og unntak for bestemte anleggstyper er gjort beredskapsfaglige og samfunnsøkonomiske vurderinger av alternativer. Disse vurderingene kunne med fordel vært presentert i høringsnotatet. Dersom NVE hadde oppstilt alternativer i høringsnotatet ville høringsinstansene hatt bedre grunnlag for å vurdere hvilket alternativ som best oppnår målet.

Regelrådet vurderer at det er svakheter i NVE utredning av alternative tiltak i høringsnotatet.

4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Regelrådet kan ikke se at NVE i høringsnotatet har belyst hvorvidt det er prinsipielle spørsmål som har betydning for valg eller utforming av tiltak. Dette innebærer at de ikke kan vurderes ut fra en enkel

sammenstilling og avveining av nytte- og kostnadsvirkninger. Regelrådet mener at NVE burde tydeliggjort i høringsnotatet hvorvidt dere vurderer at enkelte hensyn setter slike absolutte begrensninger for tiltaksutforming som ikke må overskrides, for eksempel knyttet til hensynet til nasjonal sikkerhet, personvernet eller sikring av sensitive opplysninger innhentet gjennom AMS-målere.

4.1.4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

NVEs høringsnotat har en omfattende og grundig gjennomgang av forslagene. Det er imidlertid krevende å få et oversikt over hvem og hvor mange virksomheter som blir berørt og hva endringene vil bety i praksis. For mange av forslagene til endringer konkluderer NVE kortfattet uten ytterligere begrunnelse med at de har *ingen* eller *begrensede* administrative og økonomiske konsekvenser. Regelrådet savner konkretiseringer av hva endringene vil bety i form av f.eks. antall virksomheter som vil berøres, økt tidsbruk hver av disse må påregne, anslag eller eksempler på omfang av kostnader, praktiske begrensninger disse må innføre etc. At økonomiske og administrative konsekvenser er omtalt separat for hvert enkelt forslag gjør det krevende å få en fullstendig oversikt over hva forslagene faktisk vil medføre av økte kostnader og eventuelt også nytte for de berørte virksomhetene. Dette forsterkes av at noen virkninger kun er beskrevet i bakgrunnsnotatet uten at dette er gjengitt i selve høringsnotatet.

For eksempel vurderes det i omtalen av § 1-2 at utvidelsen av beredskapsforskriftens virkeområde til å også omfatte virksomheter som omsetter energi «ikke vil medføre noen administrative eller økonomiske konsekvenser». Dette begrunnes med at «de bestemmelsene (...) som vil gjelde for de virksomheter som blir omfattet av utvidelsen av virkeområdet, oppstiller krav som generelt allerede har vært gjeldende, men som nå vil bli mer spesifisert (...)». Samtidig omtaler høringsnotatet en rekke nye krav som virksomheter som omfattes av forskriftens nye virkeområde vil måtte oppfylle, herunder krav til beredskapsplan, håndtering av sensitiv informasjon og sikkerhetsinstruks for informasjonssikkerhet. Regelrådets vurdering er at det fremstår som krevende for nye virksomheter som omfattes av det utvidede virkeområdet å få en samlet oversikt over hvilke konsekvenser forskriftsendringene vil medføre. Høringsinstansene ville fått et bedre bilde av virkningene dersom NVE hadde gitt anslag for hvor mange nye virksomheter som omfattes og konkretisert hva virkningene vil være for disse.

Generelt er virkningene av forslagene i liten grad tallfestet, men med noen få unntak. Det er positivt at NVE har oppgitt hvor mange vannkraftstasjoner og andel av installert ytelse som endrer klassifisering når grensen for klasse 1 heves fra 25 MVA til 50 MVA. Et annet eksempel på tallfesting er at NVE i bakgrunnsnotatet oppgir eksempler på hva logging og systemanalyse vil koste for hhv. små og mellomstore virksomheter. Denne typen tallfesting burde vært gjort systematisk for alle forslagene. Dersom tallfesting av antall anlegg hadde blitt kombinert med anslag eller eksempler på størrelsesorden for økte eller reduserte kostnader for eierne ville dette gitt et bedre bilde av virkningene.

Regelrådet kan videre ikke se at NVE omtaler omstillingskostnader (f.eks. knyttet til opplæring i nytt regelverk, utvikling av nye rutiner etc.) og forventet økt tidsbruk og kostnader knyttet til de ulike administrative prosedyrer og krav som foreslås.

Regelrådet vurderer at NVEs utredning av de positive og negative virkningene av tiltaket er mangelfull.

4.1.5 *Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

NVE har generelt en god vurdering av de juridiske og beredskapsfaglige argumenter som ligger til grunn for valg av anbefalinger. Regelrådet savner imidlertid at det i vurderingen av tiltak tydeligere fremgår hvilke kostnader tiltakene innebærer for næringslivet og om disse vurderes å være proporsjonale med risikoreduksjonen som oppnås. NVE påpeker i flere av endringsforslagene at nytte for forsyningssikkerheten må veies opp mot kostnader for de enkelte virksomheter. Dette er imidlertid ikke konkretisert eller systematisert ved at ulike alternativets nivå av nytte (sikkerhetsnivå) og

kostnader systematisk er sammenliknet. Begrunnelsen for de anbefalte forslagene ville etter Regelrådets vurdering blitt styrket dersom dette hadde blitt gjort.

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

NVE har ikke eksplisitt vurdert om det er viktige forutsetninger som må innfris for en vellykket gjennomføring. Regelrådet mener at NVE med fordel kunne vurdert om det er behov for supplerende tiltak for å oppnå en vellykket gjennomføring av tiltaket eller for å redusere kostnadene for virksomhetene som skal oppfylle kravene, f.eks. veiledning, utvikling av effektive varslings- og rapporteringssystemer e.l.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig.» Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse. Dersom tiltaket enten har mange berørte som påvirkes i liten grad eller få berørte som påvirkes i stor grad, kan en forenklet analyse i samsvar med DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse vurderes som et alternativ.

Regelrådet antar at en forenklet analyse ville vært et rimelig utredningsnivå for forslagene til endringer i beredskapsforskriften. Svakheter i NVEs beskrivelse av virkninger for berørte gjør imidlertid denne vurderingen usikker. Regelrådet mener at høringen ikke gir en tilfredsstillende besvarelse av minimumsspørsmålene og at utredningen dermed har svakheter også i henhold til utredningsinstruksens punkt 2-2.

4.3 Er tidlig involvering gjennomført dersom hensiktsmessig, jf. utredningsinstruksen 3-1?

NVE har i forbindelse med sitt arbeid med beredskapsforskriften arrangert et seminar der bransjen og andre inviterte kunne gi innspill til forslagene til endringer. NVE varsler også i sitt høringsbrev at de vil involvere bransjen i arbeidet med forskrifter til ny sikkerhetslov. Regelrådet finner det positivt at NVE systematisk gjennomfører tidlig involvering og har en åpen prosess mot berørt næringsliv.

4.4 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksen 4-3?

NVE har ikke sendt høringsforslaget til Regelrådet. Regelrådet gjør oppmerksom på at Regelrådet skal informeres når forslag til lover og forskrifter som er særlig relevante for næringslivet legges ut på høring, jf. utredningsinstruksen punkt 4-3.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Det fremgår ikke av høringsnotatet om hensynet til små virksomheter er særskilt vurdert. Dette til tross for at energibransjen har en stor andel små og mellomstore aktører og NVE selv skriver i bakgrunnsrapporten at de antar at små virksomheter generelt har svakere IKT-sikkerhet enn store. Det er å forvente at flere av endringene NVE foreslår til økt IKT-sikkerhet vil være relativt sett mer krevende å oppfylle for de små virksomhetene. Regelrådet oppfordrer NVE til å vurdere om det av hensyn til små virksomheter er behov for supplerende tiltak for å redusere kostnader og bedre etterlevelse, f.eks. veiledning.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet finner det positivt at NVE foreslår å forenkle kravene til produksjonsanlegg ved å endre grensene for klassifisering. NVE oppgir selv at formålet er å redusere sikkerhetskrav og kostnader knyttet til anlegg med liten betydning for forsyningssikkerheten. Slike avveininger kan etter Regelrådets vurdering bidra til å redusere unødvendige byrder for næringslivet.

Når det gjelder NVEs øvrige forslag er det vanskelig å vurdere om formålene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Svakheter i vurdering av alternativer og virkninger for berørt næringsliv gir ikke et godt nok beslutningsgrunnlag til at Regelrådet kan vurdere dette.

7. Andre kommentarer

Regelrådet er kjent med at EU har vedtatt direktiv 2016/1148 av 6. juli 2016 om tiltak som skal sikre et høyt felles sikkerhetsnivå i nettverks- og informasjonssystemer i EU (NIS-direktivet) og at Justis- og beredskapsdepartementet koordinerer vurderinger av hvordan dette bør gjennomføres i Norge. NVE kommenterer i sin bakgrunnsrapport at de har sett hen til NIS-direktivet ved vurdering av endringer i beredskapsforskriften, men det fremkommer ikke om bransjen bør forvente ytterligere endringer i beredskapsforskriften som følge av NIS-direktivet eller ikke. Regelrådet oppfordrer NVE til å se disse prosessene i sammenheng, i den grad dette er mulig. En samlet oversikt over ventede endringer i kravene til IKT-sikkerhet vil bidra til forutsigbarhet for bransjen.

Samlet vurdering

NVEs beredskapsfaglige og juridiske utredning fremstår som grundig og solid. Utredningen belyser imidlertid ikke på en tilfredsstillende måte hva virkningene for berørt næringsliv vil bli. Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen har svakheter, jf. kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 og 2-2. Regelrådet håper at vår uttalelse kan bidra til at NVE både i denne og fremtidige saker i større grad også inkluderer en mer systematisk oppstilling av alternativer og mer konkret informasjon om næringsøkonomiske konsekvenser i sine ellers grundige utredninger.

NVEs høringsnotat gir en omfattende og grundig gjennomgang av de mange endringer som foreslås, men det er krevende å få oversikt over hvem og hvor mange virksomheter som blir berørt og hva endringene vil bety i praksis. Til mange av endringene konkluderer NVE at de har *ingen* eller *begrensede* administrative og økonomiske konsekvenser uten at dette begrunnes ytterligere. Beskrivelsen av nytte og kostnader burde vært mer konkret og virkningene burde vært forsøkt tallfestet gjennom kostnadsanslag, eksempelvis knyttet til økt forventet tidsbruk. Særlig viktig for beslutningsgrunnlaget er det at nytte og kostnader synliggjøres på områder der det vurderes alternative utforminger av sikkerhetskravene. En sammenfatning av virkningene av forslagene fordelt på ulike berørte, ville gjort det lettere for høringsinstansene å få oversikt over hva forslagene faktisk innebærer. Begrunnelsen ville også blitt styrket dersom alternativer hadde blitt systematisk belyst og konsekvenser for berørte hadde blitt utredet bedre.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.