

# **Terrorberedskap i kraftforsyningen**

*Kandidatnummer: 124*

*Veileder: Ulf Hammer*

**Semester: Vår 2005**

**Antall ord: 39 161**

**Dato: 11. april 2005**

# Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Emnet .....	1
1.2	Faktisk og rettslig ramme .....	3
1.2.1	Regelverkshierarkiet.....	3
1.2.2	Nærmere om beredskapsforskriften.....	5
1.2.3	Nærmere om Veiledningen.....	5
1.2.4	Nærmere om instruks for KBO.....	7
1.2.5	Problemet i forhold til sikkerhetsgradert informasjon .....	8
1.3	Metode, mål og avgrensninger .....	8
1.3.1	Sektoranalyse.....	8
1.3.2	Statens befatning med beredskapsspørsmål .....	10
1.4	Plan for framstillingen.....	12
2	BEREDSKAPSBEGREPET .....	13
2.1	Generelt om beredskapsbegrepet .....	13
2.2	Beredskap vs. sikkerhetsregulering .....	14
2.3	Beredskapskonseptet i kraftforsyningen .....	14
2.4	Beredskapsansvaret contra system- og rasjoneringsansvar .....	17
2.4.1	Systemansvar .....	18
2.4.2	Rasjoneringsansvar .....	19
2.4.3	Sammenfatning.....	21
3	NORSK KRAFTFORSYNING – DAGENS SYSTEM OG DETS SÅRBARHET .....	22
3.1	Kraftsystemets oppbygging og struktur.....	22
3.1.1	Kraftnettet.....	22
3.1.2	Eiere og organisering av kraftsektoren.....	23
3.1.3	Drifts- og styringssystemer .....	24
3.2	Sårbarheten i det norske kraftsystemet .....	25
3.2.1	Fysisk infrastruktur.....	25
3.2.2	Deregulering, effektiviseringsjag og redusert robusthet.....	26
3.2.3	Drifts- og styringssystemer (særlig IKT) .....	27
3.2.4	Mangel på personell og kompetanse.....	28
3.2.5	Mangel på beredskapsmessig samarbeid med utlandet .....	28

3.3	Konsekvenser av bortfall av elektrisk kraft .....	28
3.3.1	Norges generelle avhengighet av elektrisitet .....	28
3.3.2	Erfaringer fra kraftutfall de siste årene .....	29
3.3.3	Samfunnsmessige konsekvenser .....	30
3.3.4	Økonomiske konsekvenser .....	31
3.4	Trusselbildet .....	32
3.4.1	Terrorisme og sabotasje .....	32
3.4.2	Trusselbildet nasjonalt og internasjonalt .....	33
3.4.3	Kraftforsyningen som terrormål .....	35
4	<b>KRAFTFORSYNINGENS BEREDSKAPSORGANISASJON (KBO) .....</b>	<b>37</b>
4.1	Kort om KBO og den videre framstilling .....	37
4.2	Den historiske utviklingen fram mot dagens KBO .....	38
4.3	Organisasjonsstrukturen i KBO .....	42
4.3.1	KBOs medlemmer .....	42
4.3.2	Beredskapsmyndigheten .....	43
4.3.3	Organisasjonskart .....	44
4.3.4	Kraftforsyningens sentrale ledelse (KSL) .....	44
4.3.5	Kraftforsyningens regionsjefer (KRS) .....	45
4.3.6	Kraftforsyningens distriktssjefer (KDS) .....	45
4.3.7	Øvrige enheter i KBO (lokalt nivå) .....	46
4.4	KBO vs. den enkelte enhet som ansvarssubjekt .....	46
4.5	KBOs rettslige karakteristikkk .....	47
4.5.1	Sammenslutning? .....	48
4.5.2	Selskapsrettslig organ? .....	49
4.5.3	Forening? .....	50
4.5.4	Forvaltningsorgan? .....	52
4.6	KBOs forvaltningsrettslige stilling .....	54
4.6.1	Forvaltningsloven .....	54
4.6.2	Grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper .....	55
4.6.3	Unntak fra forvaltningslovgivningen? .....	58
4.6.4	Sammenfatning .....	59
5	<b>FOREBYGGING – DEN ENKELTE ENHETS ANSVAR .....</b>	<b>61</b>
5.1	Innledning .....	61
5.1.1	Funksjonskrav som styringsverktøy .....	61
5.1.2	Avgrensning og videre framstilling .....	64
5.2	Overordnede krav .....	65
5.2.1	Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) .....	66

5.2.2	Beredskapsplan .....	68
5.2.3	Øvelser .....	69
5.3	Krav til sikring og sikkerhet mv.....	70
5.3.1	Sikrings- vs. sikkerhetsregler .....	70
5.3.2	Sikring av fysisk infrastruktur .....	71
5.3.3	Sikring av drifts- og styringssystemer (særlig IKT) .....	74
5.3.4	Personell og kompetanse.....	76
5.3.5	Gjenopprettings- og reparasjonsmuligheter .....	77
5.3.6	Sammenfatning.....	80
5.4	Krav som kan pålegges .....	80
5.5	Et tilfredsstillende regelverk? .....	82
6	HÅNDTERING – EN OPPGAVE FOR KBO?.....	84
6.1	Innledning .....	84
6.2	KBOs oppgaver ved terror- og sabotasjenslag .....	85
6.2.1	Normalsituasjonen.....	86
6.2.2	Ved skader på kraftforsyningsanlegg: pålegg .....	86
6.2.3	Under beredskap og i krig: underleggelse.....	91
6.2.4	Nødrett som alternativt hjemmelsgrunnlag.....	96
6.2.5	Sammenfatning.....	97
6.3	KBOs myndighet i de ulike situasjonene .....	97
6.3.1	KBO-leddenes myndighet i normalsituasjonen .....	98
6.3.2	KBO-leddenes myndighet ved pålagte oppgaver.....	98
6.3.3	KBO-leddenes myndighet under beredskap.....	99
6.4	Hvordan fungerer KBO i praksis? .....	99
6.5	Samarbeid med eksterne aktører og organisasjoner. ....	102
7	KONTROLL OG HÅNDHEVELSE AV BEREDSKAPSPLIKTEN .....	105
7.1	Innledning .....	105
7.2	Internkontroll .....	105
7.3	Offentlig kontroll .....	109
7.4	Energilovens sanksjonssystem.....	110
7.4.1	Tvangsmulkt.....	110
7.4.2	Tilbaketrekking av konsesjon.....	111
7.4.3	Straff .....	112
7.5	Sammenfatning.....	112
8	AVSLUTTENDE BEMERKNINGER.....	114
8.1	Innledning .....	114

8.2	En kort oppsummering av aktørenes plikter .....	114
8.3	En kort oppsummering av beredskapsorganiseringen .....	114
8.4	Er det behov for ytterligere regulering? .....	115
8.5	Regulatoriske contra markedsmessige tiltak .....	116
8.6	KBO – et unødvendig etterslep fra gammel ordning? .....	116
8.7	Konklusjon .....	118

# 1 Innledning

## 1.1 Emnet

Samfunnet er avhengig av sikker forsyning av elektrisk kraft for å opprettholde sine funksjoner og virksomheter. Kraftforsyningens hovedoppgave er derfor stabil leveranse uten avbrudd, også når det oppstår ekstraordinære situasjoner. Norske kraftkunder har stor tillit til systemets funksjon, og har derved generelt en lav egenberedskap for å møte langvarige utfall. Denne tilliten har ført til at samfunnets totale avhengighet av en stabil kraftforsyning er meget stor. Trusselbildet i form av terror- eller sabotasjeangrep så vel nasjonalt som internasjonalt har endret seg betraktelig de senere år. Også kraftforsyningen anses som et mål for slike aksjoner. Samfunnets avhengighet av stabil kraftforsyning, samt et fremtidig usikkert trusselbilde, tilsier derfor at det iverksettes sårbarhetsreducerende tiltak for å snu denne utviklingen. I krisesituasjoner er det meget viktig med klare ansvars- og organisasjonsforhold. En usikkerhet om ansvar og mangelfull samordning og ledelse kan svekke evnen til raskt å iverksette de mest effektive tiltakene for å håndtere en kritisk situasjon. En bred tilnærming til aktuelle scenarier, høy fleksibilitet og stor omstillingsevne anses som viktig for å møte fremtidens beredskapsutfordringer.

Terroraksjonene i USA 11. september 2001 markerte starten på en periode i internasjonal politikk preget av økt usikkerhet og et høyere trusselnivå.<sup>1</sup> USA fremstår som det primære målet, men det kan ikke utelukkes at andre land, herunder Norge, kan bli rammet i fremtiden. Terrorisme anses i dag som en langt mer reell trussel mot samfunnets sikkerhet enn de mer tradisjonelle trusler fra fiendtlige stater. Både offentlige myndigheter og næringslivet må forholde seg aktivt til dette gjennom et bredt spekter av sikkerhetstiltak og planlegging.<sup>2</sup>

Kraftforsyningen har tradisjonelt sett vært preget av beredskapstenkning. Etter dereguleringen av kraftbransjen har oppmerksomheten imidlertid dreiet mot effektivisering og økonomisk tenkning på bekostning av teknisk

---

<sup>1</sup> Heretter: 11. september.

<sup>2</sup> Se mer i 3.4.

ekspertise. I et kraftmarked hvor fokus ensidig rettes mot effektivisering og økonomisk utbytte er det liten vilje til å iverksette beredskapstiltak, som kan være kostnadskrevende. Aktørene tar lite eller ingen hensyn til sikkerhets- og beredskapsaspektet dersom det ikke er kommersielt lønnsomt eller slike krav stilles av myndighetene som grunnleggende rammevilkår og krav i forhold til aktørenes forretningsmessige disposisjoner. Det anses derfor viktig at generelle beredskapsprinsipper i større grad blir lagt til grunn for videreutviklingen av kraftforsyningen. Spørsmålet er hvordan dette best kan løses. På kraftforsyningens område kom det i 2003 en ny beredskapsforskrift som skal ivareta ovennevnte hensyn.<sup>5</sup> Det er i hovedsak dette regelverket som skal belyses i denne framstillingen, der *hovedspørsmålene* nettopp er om ansvars- og organisasjonsforholdene er definert tilstrekkelig klart, og om forskriften stimulerer til at beredskap får det fokus som er nødvendig for å ivareta en tilstrekkelig sikring av kraftforsyningen.

Primært skal ulykker og skader forhindres gjennom *forebyggende tiltak*. Om ulykker eller skader likevel inntreffer, skal beredskap bidra til å *reduere konsekvensene* gjennom en effektiv håndtering. «Beredskap» kan ses på som en «støttefunksjon for at kraftforsyningen skal ha de beste forutsetninger for å kunne oppnå forventede mål under både ordinære og ekstraordinære situasjoner – også ekstreme forhold».<sup>4</sup> Beredskapsforskriften er utformet for å ivareta disse hensyn, der det tas sikte på et «helhetlig beredskapskonsept», jf. § 1-1. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er tildelt det overordnede ansvar for beredskap i kraftforsyningen. De skal samordne beredskapsplanleggingen, og lede landets kraftforsyning under beredskap. For dette formål er det etablert en landsomfattende organisasjon – Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO) – bestående av NVE og de virksomheter som står for kraftforsyningen. Beredskapsregelverket legger betydelig vekt på de selvstendige plikter som hver enkelt enhet i KBO har, uten at NVE behøver å treffe vedtak i hvert enkelt tilfelle.

Angrep mot kraftforsyningen kan karakteriseres som et terror- eller sabotasjemål av typen «store konsekvenser, men lav sannsynlighet».<sup>5</sup> Større og langvarige utfall i regionalt eller lokalt nett kan bli konsekvensene av et angrep. Havari i lokal transformatorstasjon eller innføringsstasjon regnes som

---

<sup>5</sup> Forskrift om beredskap i kraftforsyningen (beredskapsforskriften – bfk.) 16. desember 2002 nr. 1606 (i kraft 1. januar 2003). Se mer om beredskapsbegrepet i kapittel 2.

<sup>4</sup> Veiledningen §1-1.

<sup>5</sup> Begrep brukt av *Bjørge side 32*.

den mest alvorlige situasjonen.<sup>6</sup> Slike situasjoner kan føre til trafikale problemer i veinettet. Jernbane og T-bane stopper. Tunneler må stenges fordi ventilasjonen opphører. Signalanlegg, bommer og bomstasjoner slutter å fungere fordi de mangler reservekraftforsyning. Dette er bare noen av konsekvensene et strømutfall kan forårsake. Selv om et angrep på kraftforsyningen anses som lite sannsynlig, er det likevel nødvendig å forebygge et slikt scenario, samt være forberedt hvis skaden først skjer, slik at konsekvensene kan reduseres. Nødvendigheten av å ha en tilfredsstillende beredskap understrekes av at utviklingen i kraftforsyningen antas å gå mot en økt sårbarhet.<sup>7</sup>

I denne framstillingen skal jeg se nærmere på den nasjonale beredskapsorganiseringen i kraftforsyningen. Dette innebærer en analyse av organisasjonsmessig oppbygning, ansvarsfordeling og til dels av de mer detaljerte, materielle, tekniske krav som stilles til aktørene i kraftbransjen. Framstillingen vil i hovedsak vinkles fra et «fugleperspektiv», der hovedstrukturene søkes definert. Dette innebærer at det i liten grad vil bli gjort dypdykk i detaljreguleringen.

## **1.2 Faktisk og rettslig ramme**

### **1.2.1 Regelverkshierarkiet<sup>8</sup>**

Rettskildene på energirettens område er utpreget hierarkisk oppbygget. Dette gjelder for de fleste sektorer som hører under rettsområdet.<sup>9</sup> Dette betyr at de ulike sektorer har felles grunnstamme – energiloven.<sup>10</sup> Til denne er det utarbeidet en utfyllende forskrift – energilovforskriften – som også er felles for samtlige sektorer.<sup>11</sup> I tillegg er det siden energilovens vedtakelse i 1990 utarbeidet en rekke spesialforskrifter for de enkelte sektorer. Vi står her overfor en utpreget pragmatisk tilnærming, der man har søkt å løse problemer

---

<sup>6</sup> VG.

<sup>7</sup> Se 3.2.

<sup>8</sup> For et historisk tilbakeblikk, se 4.2.

<sup>9</sup> Begrepet benyttes i denne sammenheng snevert. Med «sektor» siktes det til de ulike rettslig avgrensede temaer innen energiretten, som for eksempel systemansvar og rasjoneringsansvar.

<sup>10</sup> Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven – enl.) 29. juni 1990 nr. 50.

<sup>11</sup> Forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi (energilovforskriften – enf.) 7. desember 1990 nr. 959.



etter hvert som erfaringen har økt ved å innføre en ny regulering. Den pragmatiske tilnærmingen karakteriseres ved en fleksibel regulering med utgangspunkt i energilovens system, supplert med et stigende antall forskrifter og retningslinjer/veiledninger. Slik er oppbygningen på tilgrensende områder, som systemansvar og rasjonering, og slik er det også blitt for den sektoren vi har med å gjøre her – beredskap i kraftforsyningen.<sup>12</sup>

Energiloven utgjør altså grunnstammen, og gir lovmessig forankring av beredskapsarbeidet. Energiloven har et eget beredskapskapittel, kapittel 6, som i all hovedsak er det relevante kapitlet i denne sammenheng. Beredskapskapitlet inneholder blant annet bestemmelser om Kraftforsynings beredskapsorganisasjon (KBO), vedtaksmyndighet, pålegg om sikringstiltak, fordeling av utgifter og vederlag ved gjennomføring av sikringstiltak, meldeplikt ved bygging eller endring av kraftforsyningsanlegg og gebyr til dekning av utgifter ved beredskapsarbeidet.

Energilovforskriften supplerer energilovens bestemmelser på flere områder. Forskriften er gitt med hjemmel i energiloven § 7-6. I likhet med energiloven har også forskriften et eget kapittel for beredskap, kapittel 6. Dette kapitlet inneholder blant annet bestemmelser om KBO, sikringstiltak, forebyggende sikkerhet, økonomiske rammer og statlig tilskudd, gebyr og gjennomføring og tilsyn.

I 2003 trådte beredskapsforskriften i kraft.<sup>13</sup> Denne forskriften er en svært sentral rettskilde, og store deler av den videre analytiske framstillingen vil være knyttet til denne. Til denne forskriften har NVE utarbeidet en egen Veiledning. Også denne vil være sentral.<sup>14</sup>

Andre bestemmelser vedrørende sikring av og beredskap for landets kraftforsyning finnes blant annet i drivstoffanleggloven<sup>15</sup> og forsynings- og beredskapstiltaksloven.<sup>16</sup> Det finnes også et lite antall relevante direktiver og instruksjoner som fortsatt har gyldighet, men som er ment å bli erstattet etter hvert. Blant annet er direktiv for henholdsvis objektsikring (vakthold) (NVE, 1995) og øvelser ved kraftforsyningsanlegg (NVE og ET (nå: DBE) 1993) i behold. Disse beholdes som veiledning inntil ny forskrift om objektsikkerhet (med hjemmel i sikkerhetsloven<sup>17</sup>) blir vedtatt. Direktiv for varsling og iverksettelse av beredskapstiltak i KBO (NVE, 2001) gjelder også inntil videre. Det har i NVE i en årrekke pågått et større

---

<sup>12</sup> Om systemansvar og rasjonering, se 2.4.

<sup>13</sup> Se 1.2.2.

<sup>14</sup> Se 1.2.3.

<sup>15</sup> Lov om bygging og sikring av drivstoffanlegg 31. mars 1949 nr. 3.

<sup>16</sup> Lov om forsynings- og beredskapstiltak 14. desember 1956 nr. 7.

<sup>17</sup> Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste 20. mars 1998 nr. 10.

revisjonsarbeid angående regelverket for beredskap i kraftforsyningen.<sup>18</sup> Arbeidet er imidlertid fortsatt ikke fullført, og enkelte instruksjoner gjelder derfor fortsatt.

Når det gjelder rettskilder for øvrig, er det lite å hente i kilder som tradisjonelt sett er relevante, slik som forarbeider, rettspraksis, forvaltningspraksis og juridisk teori.

### 1.2.2 Nærmere om beredskapsforskriften

NVE vedtok 16. desember 2002 ny forskrift om beredskap i kraftforsyningen. Forskriften trådte i kraft 1. januar 2003. Forskriften er gitt med hjemmel i energiloven § 7-6 og energilovforskriften § 7-1 litra o). Hovedformålet med å utferdige denne forskriften var å forenkle og erstatte tidligere regelverk.<sup>19</sup> Forskriftens formål og virkeområde fremgår av energiloven kapittel 6. Beredskapsforskriften supplerer energiloven og energilovforskriften. Den retter seg utelukkende mot beredskap i kraftforsyningen, og spesifiserer og utdyper bestemmelsene i kapittel 6 i enl. og enf. Forskriften setter krav til funksjon og overordnede mål, såkalte «funksjonskrav», framfor detaljerte tekniske krav.<sup>20</sup> Forskriften følger langt på vei anbefalinger fra forskningsprosjektet «Beskyttelse av samfunnet del 3 (BAS3)».<sup>21</sup> Det er understreket av NVE at beredskapsforskriften ved motstrid slår igjennom overfor eldre regelverk.<sup>22</sup> Dette følger uansett av *lex posterior*-prinsippet, forutsatt at det eldre regelverk ikke er av høyere rang.<sup>23</sup>

### 1.2.3 Nærmere om Veiledningen

I forbindelse med vedtakelsen av beredskapsforskriften ble det 15. mars 2004 utgitt en veiledning (heretter: Veiledningen).<sup>24</sup> Den gir innsikt i hvordan kravene angående beredskap *kan* innfris, med hovedvekt på kravene gitt i beredskapsforskriften. Den er utarbeidet av NVE til bruk for alle enheter som forestår produksjon med tilhørende vassdragsregulering, overføring og distribusjon av elektrisk kraft og fjernvarme etter energiloven og som inngår i KBO.

---

<sup>18</sup> Se 4.2.

<sup>19</sup> For et historisk tilbakeblikk, se 4.2.

<sup>20</sup> Funksjonskrav er normer som sier noe om nivået eller standarden som skal tilstrebes. Om funksjonskrav, se 1.2.3 og 5.1.1.

<sup>21</sup> Se mer i 3.2.

<sup>22</sup> Se [www.nve.no](http://www.nve.no), under sikkerhet & tilsyn > kraftforsyningsberedskap > lov og regelverk.

<sup>23</sup> Se mer i *Eckhoff/Helgesen kap 13 IV*.

<sup>24</sup> Veiledning til forskrift om beredskap i kraftforsyningen.

Ifølge *Boe* er denne form for regulering i tråd med reguleringstrenden på forvaltningsrettens område.<sup>25</sup> Det har de senere årene vært en økende tendens til å stille funksjonskrav.<sup>26</sup> Til slike funksjonskrav er det vanlig å utarbeide veiledninger eller retningslinjer, som angir måter funksjonskravene *kan* tilfredsstilles på, og som dermed utgjør et holdepunkt framgangsmåten. Mens det tidligere var mer vanlig med virkemiddelstyring, ser vi nå oftere en målstyring, der forvaltningen beveger seg fra bindende til mindre bindende plikter, det vil si styring gjennom uforpliktende veiledninger.

Både i NVEs informasjon om og i forordet til Veiledningen er det understreket at den ikke gir ytterligere krav i forhold til forskriften. I forordet sies det at Veiledningen ikke «gir (...) bindende regler, men utfyllende forklaring på hvordan forskriftens krav kan imøtekommes». Veiledningen kan derfor som utgangspunkt ikke anses juridisk bindende. Dette ligger nærmest også i navnet; en veiledning er nettopp ment å være *veiledende*. Dette innebærer at forvaltningen ikke kan tvinge gjennom løsninger anbefalt i Veiledningen. Andre løsninger enn de foreslått i Veiledningen kan dermed aksepteres, såfremt det kan dokumenteres at forskriftens krav er oppfylt.<sup>27</sup> Man kan imidlertid ikke nøye seg med å fastslå at hele Veiledningen som sådan ikke er juridisk bindende. Hvis Veiledningen utgjør en kodifisering av forvaltningspraksis, kan den være relevant som rettskildedefaktor. Et annet moment som kan øke Veiledningens relevans som rettskildedefaktor, er for det tilfellet at den er utgitt etter høringsrunder. Gjennom høringsinstansers deltagelse må en veiledning kunne anses mer som en allmenn oppfatning.

I praksis er det likevel langt på vei trolig at Veiledningens forslag på løsninger vil bli fulgt, og Veiledningen kan derfor ha rettskildemessig relevans og interesse ved tolkningen av forskriften. Dette henger blant annet sammen med at valg av løsninger som står i fare for å komme på kant med NVEs anbefalte løsninger og som dermed kan bevege seg utenfor de fastsatte krav, kan gi konsekvenser for konsesjonene som er nødvendig for selskapets drift,<sup>28</sup> eventuelt andre sanksjoner.<sup>29</sup> Uavhengig av Veiledningens rettskildemessige vekt, vil den være relevant for juridisk forskning, fordi den gir en pekepinn på det innholdsmessige i lovgivningen. Veiledningen kan derfor tjene som

---

<sup>25</sup> *Boe side 51 – 72.*

<sup>26</sup> Se 5.1.1.

<sup>27</sup> En slik dokumentasjon henger sammen med systemet for internkontroll/kvalitetssystem, som er nærmere beskrevet i 7.2.

<sup>28</sup> Om konsesjoner, se *Falkanger/Haagensen kapittel IX.*

<sup>29</sup> Om sanksjoner, se 7.4.

eksempel og illustrasjon på myndighetenes hensikt med reguleringen. Veiledningen er jo utarbeidet av samme instans som beredskapsforskriften, NVE, og vil dermed representere myndighetenes skjønnsmessige vurdering.

#### 1.2.4 Nærmere om instruks for KBO

Utførelsen og organiseringen av beredskap er fastlagt gjennom instruks fra Olje- og energidepartementet. Sentral instruks etter vedtakelsen av beredskapsforskriften er «Instruks for Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO)» (heretter: Instruksen).<sup>30</sup> Instruksen er gitt med hjemmel i forsynings- og beredskapstiltaksloven.<sup>31</sup>

Instruksen inneholder nærmere beskrivelser av oppbygningen av KBO og av ansvarsområdene til enhetene i KBO, samt detaljinstruks. Instruksen inneholder også en nærmere beskrivelse av beredskapsoppgavene.

Instruks er rettslig sett av en annen karakter enn en veiledning. Instruks er ment som et rettslig bindende direktiv, som de aktuelle aktører er pliktige å følge. Ved instruks skapes bare plikter, ikke kompetanser. Instruks er direktiver eller retningslinjer for hvordan et forvaltningsorgan eller en tjenestemann skal forholde seg.

I utgangspunktet må en regulering av rettsforhold mellom private og det offentlige ha hjemmel i lov.<sup>32</sup> Instruks for KBO gjelder for medlemmene i KBO, som består av en blanding av statlige, kommunale og private aktører. I vårt tilfelle er adgangen til å gi instruks som nevnt lovhjemlet, derfor oppstår det ingen hjemmelsproblematikk i utgangspunktet.

Spørsmålet om adgangen til å instruere kommer imidlertid på spissen når myndighetene ønsker gi instruks utover det som er regulert i Instruksen eller annen lovgivning. Instruksjonsmyndigheten er nært forbundet med den hierarkiske oppbygningen av forvaltningsapparatet. Instruks kan kun rettes mot underordnede organer. Nettselskapene er i all hovedsak kommunalt eid, og kan i seg selv ikke instrueres av statorganer, idet de ikke er underliggende organer i forvaltningsrettslig forstand.<sup>33</sup> En sentral problemstilling er om nettselskapene kan instrueres i beredskapssituasjoner i kraft av å være medlem av KBO. For at departementet skal kunne instruere KBO i slike situasjoner, er

---

<sup>30</sup> Forskrift om instruks for kraftforsyningens beredskapsorganisasjon 13. august 1993 nr. 4025.

<sup>31</sup> Instruksen opprettholdes ifølge NVE inntil passende hjemmel er inntatt i energiloven og nytt kapittel 2 i beredskapsforskriften er i samsvar med innholdet i Instruksen.

<sup>32</sup> Se *Eckhoff/Smith side 245 flg.*

<sup>33</sup> *Op.cit. side 184 flg.*

det en forutsetning at KBO anses som *et forvaltningsorgan* underordnet departementet.<sup>34</sup>

### 1.2.5 Problemet i forhold til sikkerhetsgradert informasjon

Et problem i sammenheng med innhenting og bruk av relevante rettskilder på dette området er at en ikke ubetydelig del av kildene er unntatt offentlighet. Temaet i oppgaven ligger i et grenseland hvor mye av det som finnes av informasjon, også regelverk og enkeltvedtak, er sikkerhetsgradert eller unntatt offentlighet. Dette innebærer at det eksisterer kilder som ikke fås tilgang til. I den grad det likevel skulle bli gitt tilgang gjennom sikkerhetsklarering, ville dette vært informasjon som ikke kunne benyttes eller refereres til i oppgaven. I en slik situasjon ville det oppstått problemer med vitenskapelig etterprøvnbarhet. Uten kjennskap til den sikkerhetsgraderte informasjonen oppstår en fare for «hull» i framstillingen. Når oppgaven er skrevet kun med bruk av såkalte åpne kilder, er dette for å unngå at framstillingen blir sikkerhetsgradert eller unntatt offentlighet. Den informasjonen som i dag er sikkerhetsgradert er i stor grad på detaljnivå. Siden framstillingen i all hovedsak fokuserer på beredskap på et overordnet plan og ikke på detaljene når det for eksempel gjelder sikringstiltak, er det forsvarlig å utelukkende anvende åpne kilder.

## 1.3 Metode, mål og avgrensninger

### 1.3.1 Sektoranalyse

Emnet i denne oppgaven har i svært liten grad vært gjenstand for en nærmere rettsvitenskapelig drøftelse. Temaet blir derfor angrepet fra et «*fugleperspektiv*», i den forstand at de regelverk og reguleringsteknikker som gjelder på et overordnet plan vil bli analysert framfor å foreta en detaljert drøftelse av enkeltbestemmelser.

Det vil bli foretatt en avgrenset sektoranalyse ved å fokusere på en nærmere bestemt sektor av de områder som tilhører energiloven som grunnstamme – nemlig *beredskap*. Beredskapsreglene i norsk rett omfatter flere typer hendelser som kan være en trussel mot kraftforsyningen, for eksempel skader som følge av naturgitte hendelser. I denne oppgaven vil problemstillingen avgrenses til

---

<sup>34</sup> Spørsmål knyttet til denne problemstilling vil bli drøftet i 4.5 og 4.6.

skader og trussel om skade forårsaket av terror- eller sabotasjeaksjoner i fredstid, altså *tilsiktede handlinger*. I de senere år, særlig etter 11. september, har et sterkt og økende fokus vært rettet mot terrortrusselen og bekjempelse av den. Dette gjelder også for kraftforsyningen, noe vi ser utslag av blant annet i beredskapsforskriften og i BAS3-prosjektet.<sup>35</sup> Oppgaven vil i hovedsak fokusere på trusler mot *kraftnettet*, i motsetning til eventuelle angrep mot produksjonsanlegg eller dammer. På grunn av nettets beskaffenhet er det mer sannsynlig at et angrep i fredstid vil være rettet mot nettet enn mot produksjons- og damanlegg.<sup>36</sup>

Problemstillingene vil i det følgende bli drøftet i et *nasjonalt perspektiv*. Dette innebærer at det avgrenses mot internasjonale beredskapsspørsmål. Begrunnelsen ligger ikke i at et internasjonalt samarbeid på dette området ikke er viktig. Tvert imot ser vi et økende behov for beredskapstenkning på tvers av landegrensene. Det er imidlertid i liten grad etablert et slikt samarbeid, og det foreligger i dag ingen plikt til å samarbeide med utenlandske aktører. Det er derfor lite å hente i denne sammenheng.<sup>37</sup>

*Hovedproblemstillingen* i oppgaven er hvordan ansvarsfordelingen er fordelt når det gjelder beredskap mot de nevnte trusler. Dette innebærer en analyse av regelverket for å kartlegge organiseringen, samt definere innholdet i reglene. Analysen blir på denne måten både av formell og materiell karakter. I dette analytiske arbeidet oppstår som nevnt særlige spørsmål angående Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon, særlig fordi KBO fremstår som en særordning sammenlignet med andre bransjer, for eksempel petroleumssektoren. Problemstillinger som søkes løst er blant andre hvilken type organisasjon KBO egentlig er, hvilken forvaltningsrettslig stilling den har, hvordan den fungerer, samt om det i det hele tatt er nødvendig med en slik løsning.

Det vil også belyses hvilke hovedkrav til beredskap som stilles til aktørene i kraftbransjen, og hva slags innhold og omfang plikten har. Dette inkluderer både KBO som sådan sine plikter, samt den enkelte enhets plikter. Beredskapsregelverket legger betydelig vekt på de selvstendige plikter som hver enkelt enhet i KBO har. Problemstillingen omfatter både aktørenes plikter til å

---

<sup>35</sup> Om BAS3-prosjektet, se 3.2.

<sup>36</sup> Se 3.2.

<sup>37</sup> En rettspolitisk drøftelse kunne imidlertid vært hensiktsmessig, men av plassmessige hensyn er en slik diskusjon utelatt i det følgende. Se likevel 3.2.5.

forebygge skader og trusler, samt hva de er pliktige til å gjøre for å redusere konsekvensene hvis skaden først skjer.

Oppgaven inneholder en del *underproblemstillinger* som er nært knyttet til hovedproblemstillingen; hvilke midler myndighetene har til å håndheve beredskapsplikten, samt hvilken rolle internkontroll spiller for å sikre at aktørene har et tilfredsstillende utviklet beredskapskonsept.

Analysen vil bli foretatt fra et styringsperspektiv, ikke et sluttbrukerperspektiv.<sup>58</sup> Dette innebærer at hva som erstatningsmessig skjer for sluttbrukerne hvis nettet bryter sammen og dette medfører økonomisk tap ikke vil bli behandlet. Dette ville sprengt rammene for avhandlingen, og er dessuten i større grad behandlet i litteraturen.<sup>59</sup>

På dette punkt er det tilstrekkelig å kort nevne at nettselskapet etter forslag til nye bestemmelser i forbrukerkjøpsloven<sup>40</sup> eller energiloven (det er ennå ikke bestemt hvilken lov endringen skal komme i) som utgangspunkt ikke vil hefte objektivt for tap som skyldes vedtak i medhold av energiloven § 6-1, det vil si i situasjoner hvor KBO blir innblandet i energiforsyningen. Også tap som følge av terror- og sabotasjeaksjoner er foreslått unntatt fra nettselskapenes erstatningsplikt. Dette følger av nye bestemmelser, § 64 litra c og d, i forbrukerkjøpsloven.

### 1.3.2 Statens befatning med beredskapsspørsmål

Ved at den følgende analyse blir foretatt i et styringsperspektiv vil problemstillinger som hvordan staten har engasjert seg i beredskapsmessige spørsmål for kraftforsyningens vedkommende, hvordan staten har regulert området og hvordan det kan gripes inn ovenfor den enkelte aktør mv. bli drøftet.

En beredskapsprosess kan tenkes overlatt fullstendig til det enkelte selskap i kraftbransjen. Gjennom egeninteresse søkes det å unngå de situasjoner en beredskapslovgivning kan innbefatte. Av hensyn til egen økonomi og ens markedsmessige posisjon er det *mulig* at en bedrift vil ha beredskapsplaner, foreta risikoanalyser mv. uavhengig av hvorvidt dette er pålagt gjennom lov. Alternativt kan staten engasjere seg i disse spørsmål til en viss grad. Særlig samfunnshensyn taler for en viss innblanding fra statens side. På denne måte blir beredskapsnivået også et politisk spørsmål om hvordan staten skal gripe inn, og i hvilken grad.

---

<sup>58</sup> Se 1.3.2.

<sup>59</sup> Se Braadland og Trondal.

<sup>40</sup> NOU 2004: 4 Lovreguleringer av strømavtaler sluttet med forbrukere kapittel 24.

Når det gjelder statens måter å engasjere seg på nevner *Kaasen* fire metoder: veiledning, normering, kontroll og sanksjonering.<sup>41</sup> Disse fire metoder er konkret nevnt for sikkerheten i petroleumsvirksomheten, men i og med at sikkerhets- og beredskapstiltak har klare likhetstrekk på tvers av sektorene, er de nevnte metodene representative også for beredskapstiltak i kraftforsyningen.<sup>42</sup>

For det første kan staten velge å *veilede* aktørene, særlig i form av ikke-bindende retningslinjer. Denne metoden kan være hensiktsmessig begrunnet i den ekspertise staten utvikler i kraft av å være kontrollmyndighet. Som nevnt er det av myndighetene utarbeidet en slik ikke-bindende veiledning på gjeldende område.<sup>43</sup>

En annen form for styring er gjennom *normering*. Denne metoden er benyttet på kraftsektoren, hovedsakelig gjennom beredskapsforskriften. Normeringen er utført gjennom funksjonskrav, ikke detaljert styring. Dette vil være gjenstand for en videre analyse.<sup>44</sup>

Uavhengig av eller sett i sammenheng med normene, kan også myndighetene velge å innta en *kontrollfunksjon* for å håndheve de fastsatte normene. Myndighetenes, særlig NVEs, kontrollfunksjon står sentralt i beredskapsreguleringen i kraftbransjen, og vil derfor bli behandlet.<sup>45</sup>

En naturlig følge av kontrollfunksjonen er *sanksjonsmulighetene*. En kontrollering vil vanskelig kunne bli effektiv uten å ha hjemmel til å sanksjonere overtredelser av plikter som er pålagt gjennom normer. Derfor har myndighetene hjemmel til ulike sanksjoner for brudd på beredskapslovgivningen.<sup>46</sup>

Myndighetene har altså benyttet samtlige metoder *Kaasen* referer til. Problemstillingene i den videre analyse knytter seg i stor grad til hvor langt kompetansen rekker, blant annet særlige spørsmål om myndighetenes kompetanse til å styre den enkelte aktør i den enkelte sak. Et tema som vil bli viet en ekstra oppmerksomhet er knyttet til Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO). Hvordan kan myndighetene styre aktørene gjennom KBO? Sistnevnte spørsmål er særlig interessant fordi KBOs medlemmer er en blanding av statlige organer og selskaper, kommunale

---

<sup>41</sup> *Kaasen side 23 flg.*

<sup>42</sup> Om likhetstrekkene, se 2.2.

<sup>43</sup> Se 1.2.3.

<sup>44</sup> Om funksjonskrav, se 5.1.1.

<sup>45</sup> Se 7.3.

<sup>46</sup> Se 7.4.



selskaper og private aktører. Må myndighetene følge de vanlige spilleregler for styring av kommunale og private aktører (tilstrekkelig hjemmel mv.), eller må KBO anses som et forvaltningsorgan, som dermed kan styres i kraft av forvaltningsrettslige regler gjennom instruksjon?

## 1.4 Plan for framstillingen

I kapittel 2 redegjøres det kort for hva som ligger i *begrepet «beredskap»*. Dette er nødvendig for å få en fullstendig forståelse for hva temaet handler om. Dette innebærer både en generell framstilling av forståelsen av begrepet, samt en spesifikk drøftelse knyttet til kraftforsyningen.

En viktig forutsetning for å oppnå en helhetlig framstilling av oppgavens tema, er å illustrere *hvorfor et angrep på kraftforsyningen kan være kritisk*. Kapittel 3 omhandler derfor hva som gjør kraftforsyningssystemet sårbart, samt hvilke konsekvenser et strømutfall kan ha for samfunnet. Trussel- og risikofaktorer inngår i et helhetlig beredskapskonsept. Derfor redegjøres det avslutningsvis i kapitlet for trusselbildet i Norge i dag.

En klargjøring av *KBOs organisasjonsmessige stilling og struktur* er en forutsetning for de videre drøftelsene om ansvarsfordelingen ved forebygging og håndtering av målrettede trusler mot kraftnettet, og vil derfor bli behandlet i kapittel 4.

Kapittel 5 omhandler *den forebyggende beredskap*, der det gis en oversikt over de materielle krav til de enkelte enhetene i kraftbransjen. Kravene er i stor grad tekniske, og vil derfor bli behandlet på et overordnet plan. Det er hensiktsmessig å gi en oversikt over kravene som stilles til aktørene. En utelatelse ville etterlatt en manglende forståelse for hva reguleringen rent faktisk går ut på.

I kapittel 6 er hovedtema *hvordan trusler mot kraftforsyningen kan og skal håndteres* forut for og etter at en skade har oppstått. Særlig viktig er en klargjøring av myndighetenes hjemmel til å anvende KBO i slike situasjoner.

En problemstilling som henger nært sammen med de ovennevnte er hvilke muligheter myndighetene har til å *føre kontroll* med at bestemmelsene i beredskapslovgivningen overholdes, og *sanksjonere* mot eventuelle brudd. Dette er tema for kapittel 7.

Avslutningsvis vil det i kapittel 8 gis noen *oppsummeringer og avsluttende bemerkninger*, samt stilles noen *kritiske spørsmål* som kan gi en oppfordring til å forske videre på problemstillingene i denne oppgaven eller til å foreta endringer i regelverket.

## 2 Beredskapsbegrepet

### 2.1 Generelt om beredskapsbegrepet

Etter en naturlig språklig forståelse menes med beredskap «å være beredt, å ha noe ferdig til bruk i påkommende tilfeller» eller i militær forstand «det å være beredt på å møte kritiske situasjoner, særlig angrep».<sup>47</sup> NVE definerer begrepet som «en støttefunksjon for at kraftforsyningen skal ha de beste forutsetninger for å kunne oppnå forventede mål under både ordinære og ekstraordinære situasjoner – også ekstreme forhold».<sup>48</sup>

Beredskap må forberedes. Man skiller gjerne mellom fredsberedskap og krigsberedskap. Fredsberedskap retter seg hovedsakelig mot håndtering av kriser og katastrofer i fred, mens krigsberedskap er når riket er i en situasjon der krig er nært forestående eller krig har brutt ut. Dette skillet er viktig på kraftforsyningsberedskapens område, da det har betydning blant annet for KBOs kompetanse.

I Norge satser myndighetene på et «totalforsvarskonsept». Dette innebærer at man skal kunne utnytte alle sivile og militære ressurser best mulig i en samlet forsvarsinnsats i krig, men det tilrettelegges også for et samarbeid mellom sivile og militære virksomheter for å motstå og håndtere kriser og katastrofer i fred.<sup>49</sup>

Et hovedprinsipp innenfor det sivile beredskap i Norge er imidlertid at ansvaret for nødvendige forberedelser og iverksettelse av tiltak i en kritesituasjon primært skal ligge hos samme sektor som har ansvaret for virksomheten i fred.<sup>50</sup> Derfor er det utviklet et eget beredskapssystem for kraftforsyningen.

I noen situasjoner vil ansvaret for ulike hendelser som oppstår gli over i hverandre, og et samarbeid mellom de ulike sektorer i samfunnet er derfor nødvendig. Mens KBO primært vil jobbe målrettet mot en raskest mulig gjenoppretting av kraftforsyningen, vil de avledede problemene først og fremst

---

<sup>47</sup> Universitetsforlagets bokmålsordbok.

<sup>48</sup> Veiledningen § 1-1.

<sup>49</sup> NOU 2000: 24 – Et sårbart samfunn kapittel 3.1. I denne sammenheng må sektorbegrepet forstås i en videre forstand enn i kapittel 1.3.1.

<sup>50</sup> l.c.

være en oppgave for Fylkesmannen.<sup>51</sup> I denne framstillingen vil beredskap i kraftforsyningssektoren isolert sett være det sentrale tema, men eksterne ansvarshavende ved en krise eller katastrofe i kraftforsyningen vil til en viss grad også belyses.<sup>52</sup>

## 2.2 Beredskap vs. sikkerhetsregulering

Tradisjonelt sett skiller lovgivningen mellom sikkerhets- og beredskapstiltak. Mens sikkerhetsreguleringer primært handler om preventive tiltak for å *hindre* skade i virksomheten, innebærer beredskapsreguleringer tiltak som tar sikte på å *håndtere* en situasjon som oppstår dersom det likevel skulle gå galt.<sup>53</sup> Det er en nær sammenheng mellom disse to typer bestemmelser, noe som medfører at beredskapsemnet ikke kan behandles uten å berøre sikkerhetsmessige spørsmål.

Sikkerhet består hovedsakelig av to elementer: en *reduksjon av sannsynligheten* for at en uønsket hendelse skal oppstå, samt et opplegg for å *redusere konsekvensene* når en ulykke skjer. Kraftforsynings beredskapsreglement inneholder bestemmelser som naturlig kan ses på som rene sikkerhetsbestemmelser. Dette skyldes at beredskap i likhet med sikkerhet består av to elementer: *en forberedende beredskap*, som legger grunnlaget for en håndtering av en uønsket situasjon, og *framgangsmåten for selve håndteringen*. Den forberedende beredskap vil naturlig nok ha likhetstrekk med klassiske sikkerhetsregler. Hvordan man grupperer en bestemmelse har i seg selv neppe noen stor rettslig eller praktisk betydning. Skillet mellom den forberedende og den håndterende beredskap vil bli fulgt i den følgende framstilling.

## 2.3 Beredskapskonseptet i kraftforsyningen

*Målet med kraftforsyningsberedskap* innebærer optimal forebygging og håndtering av alle kritiske situasjoner som kan skade eller hindre produksjon og fordeling av elektrisk kraft. Energilovens beredskapskapittel med forskrifter omfatter derfor alle typer trusler som kan ramme kraftforsyningen. Som nevnt er temaet her begrenset til trusler fra mennesker mot kraftnettet.

---

<sup>51</sup> Se kapittel 4, 6.2 og 6.5.

<sup>52</sup> Se 6.5.

<sup>53</sup> Om dette skillet, se *Kaasen side 26 flg.*

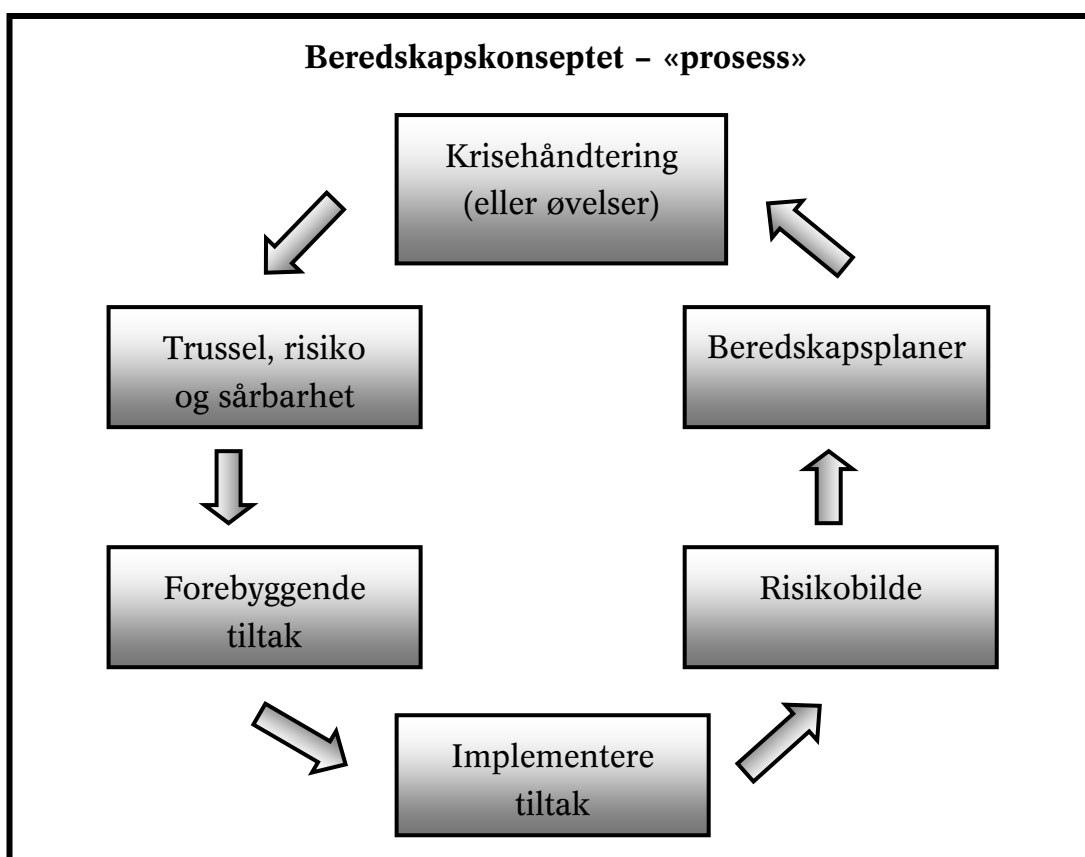
Med optimal forebygging og håndtering menes at beredskapen skal være best mulig, alle momenter tatt i betraktning. Den videre redegjørelse viser hvordan den optimale standarden for beredskapsnivået settes.

Målet skal nås gjennom *et helhetlig beredskapskonsept*, jf. bflk. § 1-1. Det er «avgjørende at beredskapskonseptet (...) favner hele kraftforsyningen på en koordinert måte for å oppnå maksimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser».<sup>54</sup> Det sies videre at kraftforsyningsberedskap innebærer «en kombinasjon og balanse mellom optimal og kosteffektiv kraftforsyning» som samtidig skal ha «en god nok evne til å håndtere alle ekstraordinære situasjoner som kan skade eller hindre produksjon og fordeling av elektrisk kraft».<sup>55</sup> Beredskapsforskriften skal legge til rette for nettopp en balansert sikkerhets- og beredskapstjeneste, blant annet for å motvirke utilsiktede motsetninger mellom energiloven og annet relevant lovverk og forskrifter. Beredskapsorganiseringen skal innfri interne krav og tilfredsstillende lovpålagte og overordnede krav og forventninger. Et sentralt hensyn er at KBOs struktur og interne rollefordeling etter NVEs syn bør være *mest mulig identisk med den daglige organisering* for å unngå endringer av roller og ansvar i en krisesituasjon. Det er avgjørende å unngå den ekstra stressbelastning som mestring av en ny eller uvant rolle vil kunne medføre. Et spørsmål i det følgende er om dette hensyn er tilstrekkelig ivaretatt. Beredskapsorganiseringen er et svært sentralt element i det helhetlige beredskapskonseptet, og vil bli grundig gjennomgått i det følgende, med hovedvekt på KBO.

---

<sup>54</sup> Veiledningen kap. 1 Innledende bestemmelser.

<sup>55</sup> Veiledningen § 1-1.



Figur 1<sup>56</sup>

Figur 1 illustrerer prosessen det helhetlige beredskapskonseptet innebærer. Prosessen består, i tillegg til integrasjon i ordinær aktivitet, av følgende hovedfaser:

- analyser av trusler og risiko
- gjennomføring av forebyggende tiltak
- planlegging og organisering av ressurser for å håndtere kritiske situasjoner
- håndtere kriser og gjenopprette funksjonalitet

Et element som naturlig kan ses på som «starten» i illustrasjonen av beredskapskonseptet i Figur 1, er *analyser av trusler, risiko og sårbarhet*. En slik analyse vil gi et nødvendig grunnlag for det videre beredskapsarbeid, især på det forebyggende plan, og vil kunne gi vurderingskriterier for et balansert beredskapskonsept. Dette er i tråd med NVEs nærmere definisjon av beredskap, der det søkes å oppnå en kraftforsyning som til enhver tid er mest mulig kosteffektiv, samtidig som den skal være i stand til å takle nærmere

<sup>56</sup> Figuren er basert Veiledningen § 1-1.

definerte trusler.<sup>57</sup> I en slik vurdering er det mange momenter som må tas i betraktning. Derfor inngår slike analyser i beredskapsregelverket.<sup>58</sup>

Et sentralt element i beredskapskonseptet er *forebygging*; trusler mot kraftforsyningen skal i første omgang forhindres. De tiltak som blir funnet nødvendige, må deretter *implementeres*.<sup>59</sup>

I tillegg til det forebyggende element, er aktørene i kraftbransjen forpliktet til å ha *beredskapsplaner*, som i all hovedsak har til hensikt å kunne fungere som en «mal» hvis et terrorangrep mv. skulle skje. Beredskapsplanen er basert på *risikobildet* som følge av den risiko- og sårbarhetsanalyse som er gjort.<sup>60</sup>

Når det gjelder *krisehåndtering og øvelser* mener NVE at det må satses på aktiviteter som bidrar til at kraftforsyningens ledere og nøkkelpersonell blir bedre skikket til å håndtere alle utfordringer innen beredskapskonseptet. Det bør også legges vekt på reparasjonsberedskap og rehabiliteringsevne under og etter slike skader.<sup>61</sup>

Ved revidering av energiloven og tilhørende energilovforskrift i 2001, samt i beredskapsforskriften, innførte Olje- og energidepartementet (OED) et internkontrollsystem for å ivareta et slikt helhetlig konsept på alle ledd i kraftforsyningen.<sup>62</sup>

## **2.4 Beredskapsansvaret contra system- og rasjoneringsansvar**

Beredskapssektoren grenser til andre sektorer som hører under energiloven, særlig system- og rasjoneringsansvar. Det er derfor hensiktsmessig å redegjøre kort for system- og rasjoneringsansvar. Dette er nødvendig for å definere klarere hva det avgrenses mot i avhandlingen, samt at det gir et grunnlag for en drøftelse med komparativt innslag.

---

<sup>57</sup> Om definisjonen, se 2.1.

<sup>58</sup> Se 5.2.

<sup>59</sup> Se kapittel 5.

<sup>60</sup> Om beredskapsplanen, se 5.2.2.

<sup>61</sup> Se blant annet 5.2.3, 5.3.4 og 5.3.5.

<sup>62</sup> Se 7.2.

### 2.4.1 Systemansvar<sup>65</sup>

Statnett er gjennom konsesjon utpekt som systemansvarlig i Norge.<sup>64</sup> Dette innebærer at Statnett har det overordnede ansvar for driftskoordineringen,<sup>65</sup> og skal derfor sørge for at det til enhver tid er momentan balanse mellom den samlede produksjon og det samlede forbruk i systemet.<sup>66</sup>

Driftskoordinering består av flere trinn. På første trinn tilrettelegges elspotmarkedet, som frembringer en planlagt balanse for det kommende driftsdøgn. På andre trinn sørger Statnett for å korrigere mindre avvik i løpet av driftsdøgnet, det såkalte regulerkraftmarkedet. På det tredje trinn sørger den systemansvarlige for å korrigere større avvik som skyldes en anstrengt driftssituasjon. I trinnrekkefølgen ligger en viktig materiell kompetanseskranke for den systemansvarlige. Kort sagt kan man si at jo mer alvorlig en driftssituasjon er, desto mer inngripende kompetanse har den systemansvarlige. Det er særlig på trinn 3, i anstrengte driftssituasjoner, at en kan trekke paralleller til en beredskapssituasjon.<sup>67</sup> På dette trinnet har systemansvarlig kompetanse til å foreta større inngrep ovenfor produsenter og sluttbrukere. I slike situasjoner kan systemansvarlig disponere all regulerbar effekt hos produsentene (tilbudssiden), og dermed beordre produsenter til å aktivere sin tilgjengelige kapasitet. I helt spesielle tilfeller har også systemansvarlig kompetanse til å foreta tvangsmessige utkoblinger av forbrukere (etterspørselssiden), jf. systemansvarsforskriften § 13 annet ledd.<sup>68</sup>

Regelverket forutsetter at aktørene i kraftsystemet retter seg etter den systemansvarliges pålegg i driftssituasjonen; de kan ikke selv bestemme om de vil delta i driftskoordineringen eller ikke, jf. systemansvarsforskriften § 26 første ledd. På denne måte utøver Statnett en funksjonell forvaltningsmyndighet. Men den systemansvarlige skal også benytte virkemidler «basert på markedsmessige prinsipper», jf. enf. § 5A-1 fjerde ledd og sf. § 4 litra d. Statnett som systemansvarlig er som utgangspunkt unntatt

---

<sup>65</sup> Avsnittet er i hovedsak basert på *Hammer*.

<sup>64</sup> Statnett har to roller: en som sentralkoordinator og en som netteier. I det videre blir Statnett her brukt i førstnevnte forstand.

<sup>65</sup> Driftskoordinering er et samarbeid mellom aktører som har anleggsdeler i eller tilknyttet kraftnettet, og som har som formål å sikre leveringskvaliteten i kraftsystemet. Se også 3.1.3.

<sup>66</sup> Om momentant balanse, se 3.1.1.

<sup>67</sup> Med «anstrengt driftssituasjon» menes en situasjon der man forventer effektknapphet i kraftsystemet.

<sup>68</sup> Forskrift om systemansvaret i kraftsystemet (systemansvarsforskriften – sf.) 7. mai 2002 nr. 448.

forvaltningsloven, idet Statnett er organisert som statsforetak, jf. statsforetaksloven § 4.<sup>69</sup> Ifølge forarbeidene til statsforetakloven er unntaket dog ikke til hinder for at et slikt foretak omfattes av forvaltningsloven når det fatter enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Energiloven § 5A-1 tredje ledd bestemmer imidlertid at den systemansvarliges vedtak er unntatt fvl. kap. IV-VI og VIII. Energilovens særlige unntak skyldes særegenheter ved myndighetsutøvelsen, der tiden ofte ikke tillater anvendelse av forvaltningslovens saksbehandlingsregler. De vedtak som den systemansvarlige treffer under de tre trinnene i driftskoordineringen regnes som systemkritiske, og slike vedtak er følgelig unntatt fvl. kap IV-VI og VII jf. sf. § 28 tredje ledd.

Når det gjelder statens adgang til å instruere Statnett, må staten som utgangspunkt gjøre dette som eier i henhold til statsforetaksloven, ikke i kraft av den generelle organisasjons- og instruksjonsmyndigheten. Dersom staten ønsker en ytterligere styring av Statnett, må dette skje i henhold til lov. Det siste er tilfelle her; Statnett som systemansvarlig er nettopp utførlig regulert gjennom energiloven med forskrifter.

Dersom aktørene ikke retter seg etter den systemansvarliges pålegg, kan NVE gi pålegg og eventuelt etterfølgende tvangsmulkt. En forutsetning for dette er at den systemansvarlige har rapportert overtredelsen til NVE. Statnett kan dermed i denne forstand anses som en medhjelper for NVE under utøvelsen av kontrollfunksjonen.

Systemansvaret grenser mot rasjoneringsansvaret. Et sted på trinn 3 i driftskoordineringen er man over i en rasjoneringssituasjon. Denne grensen er noe flytende. Derimot omfatter systemansvaret klart nok ikke tiltak for å beskytte kraftsystemet i beredskapssituasjoner eller under ekstraordinære omstendigheter i fred. Slike situasjoner håndteres av beredskapsmyndigheten, jf. enl. § 6-2.

## **2.4.2 Rasjoneringsansvar**

Når systemansvarliges virkemidler ikke er tilstrekkelige til å oppnå en balanse ved ekstraordinære situasjoner, for eksempel der tørrår fører til vedvarende vannmangel i magasinene, er man over i en rasjoneringssituasjon, som håndteres av rasjoneringsmyndigheten i henhold til rasjoneringsforskriften, jf.

---

<sup>69</sup> Lov om statsforetak 30. august 1991 nr. 71.



enl. § 5A-2.<sup>70</sup> Knapphetssituasjoner som håndteres av den systemansvarlige vil normalt være kortvarige, mens knapphetssituasjoner som håndteres av rasjoneringsmyndigheten vil være av en viss varighet.

Rasjonering av elektrisk energi innebærer et administrativt fordelingsystem som trer i kraft når kraftmarkedet ikke lenger kan sies å fungere slik det skal. Normalt vil markedsmekanismen sørge for at prisene stiger så høyt at forbruket avtar tilstrekkelig nok til at man unngår rasjonering. Rasjonering vil være et virkemiddel som først innføres når markedsmekanismene ikke lenger fungerer etter hensikten – kraftforsyningen settes da under offentlig administrasjon.

Det er OED som iverksetter rasjonering, jf. enl. § 5A-2 første ledd. Som rasjoneringsmyndighet er NVE administrativt ansvarlig for planlegging og gjennomføring av rasjoneringen, samt gjenopprettelse av normalsituasjonen, jf. enl. § 5A-2 annet ledd. Etter enl. § 5A-2 tredje ledd første punktum har NVE hjemmel til å delegerer myndighet til å treffe vedtak i forbindelse med gjennomføring av rasjonering til KBO. Ifølge forarbeidene<sup>71</sup> skal delegasjon foretas til ledelsesleddene i KBO, ikke til de enkelte underliggende leddene i KBO, som for eksempel nettselskapene innenfor et enkelt distrikt.<sup>72</sup> Kapittel VI om klage og omgjøring i forvaltningsloven gjelder ikke for enkeltvedtak som er truffet av rasjoneringsmyndigheten eller KBO i forbindelse med gjennomføring av rasjonering, jf. enl. § 5A-2 tredje ledd annet punktum.<sup>73</sup> Forvaltningsloven kapittel II om ugildhet er også unntatt.

Rasjonering innebærer at ulike sluttbrukere må tvangsutkobles ved at det foretas tvangsmessige leveringsinnskrenkninger. Dette innebærer kort og godt at det blir mørkt hos de som har lavest prioritet. Dette kan forståelig nok få store konsekvenser for den enkelte, men ikke alle deler av samfunnet er like viktige å beskytte i slike tilfeller.<sup>74</sup> Det er derfor av stor betydning å ha klare planer for hvem som skal prioriteres i slike situasjoner. Når rasjonering må iverksettes, skal energien fordeles etter en nærmere definert prioriteringsliste, der liv og helse har førsteprioritet, mens tiltak som skal beskytte vitale samfunnsinteresser og næringslivet også står høyt. Etter pålegg fra

---

<sup>70</sup> Forskrift om planlegging og gjennomføring av rekvisisjon av kraft og tvangsmessige leveringsinnskrenkninger ved kraftrasjonering (rasjoneringsforskriften – rf.) 17. desember 2001 nr. 1421. NVE er utpekt som rasjoneringsmyndighet.

<sup>71</sup> Ot.prp. nr. 8 (2003-04) kapittel 3.2.

<sup>72</sup> Om de ulike leddene i KBO, se 4.3.

<sup>73</sup> Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967.

<sup>74</sup> Se 3.3.

rasjoneringsmyndighetene skal konkrete prioriteringsplaner utarbeides i alle ledd i kraftforsyningen i tilknytning til sentrale, regionale og lokale beredskapsplaner.<sup>75</sup>

Som rasjoneringsmyndighet skal NVE blant annet være informert og analysere kraftsituasjonen, samt informere OED og foreslå tiltak. De skal påse at planer og prosedyrer er utarbeidet og operasjonalisert i samråd med sentrale, regionale og lokale myndigheter, driftsenheter og forbruksinteresser. I tillegg skal NVE sørge for en samfunnsmessig rasjonell gjennomføring etter saklige og kontrollerbare kriterier. Systemansvarlig skal holde NVE som rasjoneringsmyndighet orientert om effekt- og energibalansen, og skal bistå rasjoneringsmyndigheten blant annet med utarbeidelse av planer og operativ drift av kraftsystemet under rasjoning. NVE og Statnett har liknende oppgaver også i forhold til beredskap. NVE har hjemmel til å benytte Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon for rasjoneringsformål, se enl. § 6-1 tredje ledd jf. § 5A-2 tredje ledd.

### 2.4.3 Sammenfatning

Vi står altså overfor tre forskjellige løsninger for ulike forstyrrelser i kraftforsyningen, der ansvaret er fordelt på ulik måte: Enkle, kortsiktige forstyrrelser i balansen skal håndteres av Statnett som systemansvarlig, rasjonerings situasjoner skal håndteres av NVE som rasjoneringsmyndighet, mens avbrudd som skyldes terror- eller sabotasjeangrep skal håndteres av NVE som beredskapsmyndighet. Hvem som har ansvaret i en gitt situasjon, avhenger altså av årsaken til problemet og av omfanget.

Det kan spørres om det er nødvendig med en slik tredeling av ansvaret, og hvor stor praktisk betydning denne ansvarsfordeling egentlig har. Hovedproblemet er beslektet i de tre tilfellene. Forskjellen ligger i at systemansvaret innebærer en håndtering av *den daglige driften/balanseringen av systemet*, i motsetning til rasjonerings- og beredskapsansvaret, som håndterer *ekstraordinære forstyrrelser* i kraftleveransen.

I det følgende vil det gis et faktisk grunnlag for den nærmere analyse gjennom en redegjørelse for dagens system og sårbarheten i kraftforsyningen.

---

<sup>75</sup> Se 5.2.2.

## 3 Norsk kraftforsyning – dagens system og dets sårbarhet

### 3.1 Kraftsystemets oppbygging og struktur

#### 3.1.1 Kraftnettet

Den elektriske energien må transporteres fra produksjonsstedet til forbrukerne, gjerne over store avstander.<sup>76</sup> For denne transporten er det etablert et nett av kraftlinjer (luftledninger) og i noen grad kabler i bakken.<sup>77</sup> Spenningen må være høy ved overføring av elektrisitet over lange avstander. Brukerne må imidlertid ha elektrisitet med lav spenning for å kunne koble seg til nettet. For å endre spenningsnivåene under overføring/distribusjon av kraft nyttes transformatorer. I nettet finnes også ulike koblingsanlegg, som kobler sammen linjer/kabler og andre anleggsdeler.

Overføring og distribusjon av elektrisk kraft foregår på tre ulike nettnivåer: Sentralnettet, regionalnettet og distribusjonsnettet (lokalt nett).<sup>78</sup> *Sentralnettet* er hovedveiene i kraftsystemet, og dets funksjon er å binde sammen produksjon og forbruk i ulike landsdeler. *Regionalnettet* er bindeleddet mellom sentralnettet og distribusjonsnettet. Storparten av den kraftintensive industrien og de fleste produksjonsselskapene er knyttet til sentral- eller regionalnettet. Kraft til sluttbrukere innen husholdninger, tjenesteyting og industri leveres normalt gjennom *distribusjonsnettet*.<sup>79</sup>

Elektrisitet kan ikke lagres eller oppbevares, og balansen i nettet må være momentan. Dette krever koordinering.<sup>80</sup> Produksjon og forbruk må til enhver tid være samsvarende for at det ikke skal oppstå systemsvikt med påfølgende utfall. Man sier derfor at kraftforsyningen er et «just in time»-system. Viktige kraftforsyningsanlegg og kraftsystem er bygget som redundante systemer etter n-1 kriteriet.<sup>81</sup> Ingen enkeltfeil eller hendelse skal kunne sette systemet/viktige

---

<sup>76</sup> Se mer om kraftproduksjon i Fakta 2004 kapittel 2.

<sup>77</sup> Det samlede linjenettet er mer enn 200 000 km i Norge.

<sup>78</sup> Se mer om overføringsnettet i Fakta 2004 kapittel 6.

<sup>79</sup> Sluttbrukere kan defineres som alle som kjøper kraft til eget forbruk.

<sup>80</sup> Se mer i 3.1.3.

<sup>81</sup> Dersom feil eller hendelser setter en komponent ut av spill, for eksempel en kraftlinje, skal et annet system ha kapasitet til å overta viktige funksjoner.

funksjoner ut av drift. Hvorvidt det lar seg gjøre å benytte alternative linjer avhenger av hvilke linjer som faller ut, hvor dette skjer, samt av antall linjer. Hvis den momentane balansen ikke lar seg opprettholde, kan deler av nettet bryte sammen. Dette kan forårsake skader av betydelig omfang, som kan være tidkrevende og kostbart å rette opp.

### 3.1.2 Eiere og organisering av kraftsektoren

Kraftsektoren er organisert på ulike måter rundt aktivitetene produksjon, omsetning og overføring av kraft. Avhengig av hvilken virksomhet selskapet bedriver, betegnes selskapene som produksjonsselskap, omsetningsselskap, nettselskap, vertikalt integrerte selskap eller industriverk.<sup>82</sup>

I januar 1991 trådte energiloven i kraft og åpnet markedet. Formålet er at kraftprisene blir et resultat av forholdet mellom tilbud og etterspørsel, ikke basert på politiske vurderinger - altså en overgang fra sentralstyrt til konkurranseutsatt marked. Etableringen av et fritt kraftmarked førte til at energiselskapene i stor grad nå driver ordinær forretningsvirksomhet. Tidligere drev aktørene hovedsakelig etter selvkostprinsippet, slik at inntektene kun skulle dekke utgiftene. I dag stiller aktørene strengere krav til lønnsomhet i virksomheten.

Som følge av at det ikke er lønnsomt for samfunnet å bygge parallelle overføringslinjer dersom det er tilstrekkelig transportkapasitet i de eksisterende linjene, karakteriseres nettvirksomheten som *et naturlig monopol*. Det er derfor ikke åpnet for konkurranse innenfor nettvirksomheten. Parallelle linjer ville dessuten ført til uheldig arealdisponering og vært unødige skjemmende. For brukerne innebærer nettmonopolet at de er forpliktet til å være tilknyttet sitt lokale nettselskap.

Statnett SF eier ca 87 % av sentralnettet.<sup>83</sup> Det resterende nettet eies av drøyt 177 andre nettselskaper, hvorav 46 er rene nettselskaper. De øvrige selskapene er vertikalt integrerte selskaper. Dereguleringen av markedet har medført visse endringer i eierforholdene, men norsk kraftforsyning er fortsatt dominert av offentlige eiere. De fleste nettselskapene er i kommunalt eierskap. Utviklingen antas imidlertid å gå mot et større privat mangfold på eiersiden. Det er dermed behov for offentlig kontroll og regulering av denne type naturlige monopoler. I reguleringsmodellene i dag søkes effektivitet og dermed lavere kostnader for brukerne oppnådd gjennom en kombinasjon av incentiver og inntektsrammer

---

<sup>82</sup> Vertikalt integrerte selskap eier både nett og kraftproduksjon og/eller kraftomsetning.

<sup>83</sup> Fakta 2004 side 65.

ovenfor den enkelte netteier. Kostnadsreduisering og effektivisering er derfor nødvendig for at nettselskapene skal kunne øke sin egen avkastning.

### 3.1.3 Drifts- og styringssystemer

Den virksomhet som har eierskap i en del av kraftforsyningen, har normalt også driftsansvaret. Dette medfører at det er et stort antall virksomheter i Norge som samlet står for å drive norsk kraftforsyning. Gjennom drifts- og styringssystemene koordineres og styres forbruk og produksjon, nettet drives og vedlikehold i kraftsystemet planlegges og gjennomføres.

Det finnes flere måter å styre anleggene i kraftforsyningen: nærstyring, lokalstyring og fjernstyring. *Nærstyring* innebærer direkte kontroll på apparatene i det enkelte anlegg. En slik styring anvendes først og fremst i forbindelse med revisjon eller justering av anleggsdeler, men også ved svikt i manøvreringsenheter, kontrollanlegg og i hjelpekraft. Slik direkte kontroll er tungvint og tidkrevende, og krever kompetanse hos personellet og god talekommunikasjon med den sentrale driftsledelsen.

Styring av apparatene kan forenkles og effektiviseres gjennom *lokalstyring*, som innebærer at apparatene styres fra et kontrollrom i anlegget gjennom datamaskiner og kontrollpanel.<sup>84</sup> En slik styring foretas i forbindelse ved svikt i kommunikasjonssystemet til driftssentralen, i synkroniseringsutstyret eller i driftssentralen.

Når styringsfunksjonene fra kontrollrommet kan utføres fra driftssentraler langt fra anleggene, sier vi at anleggene *fjernstyres*. Da kan én sentralisert driftssentral i prinsippet foreta all styring av funksjonene i den delen av kraftsystemet som er underlagt sentralen.

Driftssentralene mottar kontinuerlig informasjon i form av overførte meldinger/målinger. Disse benyttes til å ta beslutninger for ledelse av driftsenheter og driftsgrupper rundt omkring i landet. Driftssentralenes viktigste oppgave er å foreta overvåking av hva som foregår i det underliggende systemet, ta vare på historiske data, og stå for automatisk eller manuell kontroll av apparater ved det enkelte anlegg.

Driftssystemene er hierarkisk ordnet, med Statnett som overordnet ansvarlig.<sup>85</sup> Statnetts landssentral ivaretar dette ansvaret, som innebærer å

---

<sup>84</sup> Etter at driftssentralene kom inn i norsk kraftforsyning på 80-tallet, med økende muligheter for fjernstyring, er heldøgnskontinuerlig bemanning av kontrollrom sjeldent. De lokale kontrollrommene fungerer i dag mest som en reservefunksjon for driftssentralene.

<sup>85</sup> Se 2.4.1.

oppretholde momentan balanse mellom produksjon og forbruk av kraft. For å kunne sammenstille produksjonsplaner, overvåke kraftflyt og kraftbalanse, godkjenne inn- og utkobling av anlegg etc. trenger landssentralen informasjon om status og feil fra de andre stasjonene og driftssentralene.

## 3.2 Sårbarheten i det norske kraftsystemet

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har på oppdrag gjennom BAS3-prosjektet<sup>86</sup> utarbeidet sårbarhetsanalyser for det norske kraftsystemet.<sup>87</sup> Dette kapittel er hovedsakelig basert på rapporter utgitt i forbindelse med prosjektet.<sup>88</sup> I rapportene konkluderte FFI med at *sårbarhetsutviklingen er uheldig*. Dette ble begrunnet med følgene av dereguleringen, internasjonale forhold, mangel på personell og kompetanse, samt en sterkt økende avhengighet av IKT-systemer. I det følgende vil de faktorene som gjør kraftnettet sårbart bli gjennomgått, primært for å belyse hvorfor en tilstrekkelig terrorberedskap er nødvendig.

### 3.2.1 Fysisk infrastruktur

Strukturen i *norsk kraftproduksjon* er robust. Produksjonssystemet i Norge består av svært mange små og store kraftstasjoner fordelt over hele landet. Avhengigheten av det enkelte anlegg er derfor liten. Flere anlegg ligger godt beskyttet inni fjell. Damanleggene er dimensjonert slik at det normalt må en krigstrussel til for å ødelegge disse. I tillegg er vannkraft, som står for 99,5 prosent av produksjonen, lett regulerbart, og kan derfor enkelt tilpasses endringer. Dette betyr at hvis et produksjonsanlegg settes ut av drift som følge av terror- eller sabotasjeangrep, kan produksjonen ved fjerndrift økes ved ett eller flere andre anlegg, slik at utfallet knapt blir merkbart.

Mer interessant er det å se på i hvilken grad *kraftnettet* kan være sårbart for terror- eller sabotasjeaksjoner. Hovednettet er delvis et maskenett, med varierende antall traseer. Nettet er sterkt inn mot forbrukssentrene på Østlandet, men tilsvarende svakt i områder med liten befolkning. Dette betyr at

---

<sup>86</sup> Beskyttelse Av Samfunnet 3 – Sårbarhetsreducerende tiltak innen kraftforsyning, gjennomført i perioden februar 1999 – mars 2001.

<sup>87</sup> Sårbarhet betegner en begrenset evne til å tåle påkjenninger eller påvirkninger som kan resultere i betydelige negative avvik fra normal funksjon for det system som den sårbare komponent inngår i. Graden av sårbarhet beskriver hvor lett det er å påføre slik skade, jf. *Bjørge side 4*.

<sup>88</sup> Se *Hagen m.fl., Henriksen, Rodal og Fridheim m.fl.*

ved utfall av linjer til byer og større tettsteder, kan strømmen oftest styres gjennom alternative linjer.

En fiendtlig aktør kan med enkle midler angripe forbindelsene og transformatorstasjonene rundt byer og tettsteder. Infrastrukturen er lett tilgjengelig i terrenget, og vanskelig å overvåke og beskytte. Ved å ta ut et fåtall objekter, kan kraftforsyningen til en stor befolkningsgruppe rammes i lang tid. Den fysiske sikringen rundt kraftforsyningens kritiske objekter er mangelfull overfor både moderne våpen og enkle sabotasjeanslag.

Dersom det oppstår brudd og flere samtidige skader i hovednettet, er konsekvensene mer sammensatte. Dette kan resultere i isolasjon av enkeltområder. Det kan også oppstå ustabiliteter i nettet ved flere samtidige utfall, med sammenbrudd over store områder som følge.

### **3.2.2 Deregulering, effektiviseringsjag og redusert robusthet**

Forbruket av elektrisk kraft har tatt igjen innenlands produksjonskapasitet. Med mindre det skjer kraftige endringer i forbruksmønsteret eller nyinvesteringer i produksjons- og nettkapasiteten, må eksisterende infrastruktur utnyttes enda hardere enn i dag. Til tross for at forbruket har økt, har investeringer i nettet uteblitt etter dereguleringen av markedet fordi det er langt mer lønnsomt å utnytte kapasiteten i systemet fullt ut. Dette kan medføre at utstyr blir slitt og dermed mer sårbart. Det vil da være nødvendig å gå på akkord med sikkerhetsmarginene, og selv enkle tekniske feil kan gi langt alvorligere utfall enn det som tidligere har inntruffet her i landet.

Statnett er pålagt å bygge ut og drive systemet etter samfunnsøkonomiske kriterier. Statnett har fokus på å begrense situasjoner der kunder mister strømmen, og har på den bakgrunn utarbeidet *Policy for systemutnyttelse*. Her fremkommer det at enkeltområder under en fastsatt størrelse kan drives med ensidig forsyning. Dette innebærer at samfunnsøkonomiske vurderinger har medført at Statnett delvis har gått bort fra n-1 kriteriet.<sup>89</sup>

KILE-ordningen kan anses som en motvirkning til dette.<sup>90</sup> Ordningen gjør nettselskapenes inntekter avhengig av leveringspåliteligheten, og skal gjennom dette motivere til investeringer og tiltak som sikrer leveransene til forbrukerne. Ordningen gir likevel ingen garanti for at leveransene kan opprettholdes i

---

<sup>89</sup> Statnetts kraftrapport 2004. Se også 3.1.1.

<sup>90</sup> Kompensasjon for ikke-levert energi. Mekanisme som straffer nettselskaper med negativ utvikling i leveringspåliteligheten. Se mer i *Falkanger/Haagensen side 721 flg.*

større krisesituasjoner, og må ses på som kun ett av mange nødvendige virkemidler for å redusere sårbarheten i kraftforsyningen.

### 3.2.3 Drifts- og styringssystemer (særlig IKT)

I dag fjernstyres anleggene fra et fåtall driftssentraler ved hjelp av kompliserte IKT-systemer og et velfungerende samband.<sup>91</sup> Siden kraftforsyningen er et «just in time»-system, er det viktig at drifts- og styringssystemene fungerer.<sup>92</sup>

De fleste større aktører har en todeling av sine lokale datanett – et administrativt nett (lokalnett) og et driftssentralnett (prosesstyringsnett). Oftest er det opprettet en fysisk forbindelse mellom de to datanettene. Med dette oppstår muligheten for ekstern tilgang, også fra internett, til de viktige styringssystemene i driftssentralene, selv om det i prinsippet bare er den administrative delen som er tilgjengelig for eksterne. Det gis dermed åpning for at utenforstående kan trenge inn i og misbruke driftssystemene. Innbrudd i driftssystemer og manipulering av fjernstyrte komponenter kan volde stor skade. Denne typen datasystemer utgjør i dag kanskje *den største enkeltsårbarheten i kraftforsyningen*. Sikring av IKT-systemer krever høy kompetanse – en kompetanse som anses som mangelvare.<sup>93</sup>

Seniorrådgiver Suhail Mushtaq i KRIPOS mener at kraftleverandørers brannvegger og datamessige sikkerhetstiltak ikke er imponerende. Han kjenner til at datakyndige via trådløst nett har koblet seg på kraftleverandører i Oslo, og som dermed med et tastetrykk kunne stengt all strøm i Oslo.<sup>94</sup> Statnett og Statkraft utsettes daglig for hackerangrep. Hittil har imidlertid ingen klart å bryte gjennom sikkerhetssystemene.<sup>95</sup>

Kraftaktørene er også avhengig av et godt samband. Avhengigheten av teletjenester fra det offentlige telemarkedet øker. Sikker kraftforsyning er derfor på mange måter prisgitt godt beredskapsarbeid på telesiden.<sup>96</sup>

Sårbarheten i kraftforsyningen vil i større grad i fremtiden være relatert til sårbarhet i IKT og i offentlig telekommunikasjon. Selv om kraftforsyningen har dublert samband en rekke steder, er dette langt fra nok til å dekke hele

---

<sup>91</sup> IKT er forkortelse for Informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

<sup>92</sup> Om «just in time»-systemer, se 3.1.1.

<sup>93</sup> Se nærmere om dette nedenfor i 3.2.4.

<sup>94</sup> *Aftenposten* (1).

<sup>95</sup> *Aftenposten* (4).

<sup>96</sup> FFI har også utført et BAS-prosjekt på telesiden: «BAS2 – Sikkerhetsreducerende tiltak innen telekommunikasjon».



bransjens kommunikasjonsbehov. IKT-systemene vil i økende grad baseres på standardiserte systemer med kjente sikkerhetshull, som sammenkobles for å oppnå effektive markedsmekanismer. Avhengigheten av elektronisk kommunikasjon vil øke ytterligere i fremtidens kraftforsyning.

De tekniske løsningene på IKT-siden gir muligheter for effektive, men sårbare løsninger knyttet til drift av anleggene. Mindre forpliktende vaktordninger og fjernstyring av kraftstasjoner fra datamaskiner er en effektiv og billig løsning, men medfører økt sårbarhet.

### **3.2.4 Mangel på personell og kompetanse**

Som følge av dagens teknologiske utvikling rasjonaliseres ansatte vekk til fordel for IKT-løsninger. I den sammenheng er det liten nyrekruttering til bransjen. I tillegg står kraftbransjen overfor et generasjonsskifte. Undersøkelser har påvist at kraftforsynings fremtidige personellbehov vil være større enn tilgangen.

Slik systemet er i dag, kan kraftforsyningen styres manuelt i en mulig krisesituasjon, men dette krever tilgang til arbeidskraft og tilstrekkelig kompetanse.<sup>97</sup> Den kompetansen dagens ansatte «har i fingrene» vil svekkes dersom fremtidens driftspersonell i kraftforsyningen bygger opp sin systemforståelse kun gjennom å klikke på en dataskjerm.

### **3.2.5 Mangel på beredskapsmessig samarbeid med utlandet**

Det må også bemerkes av sårbarheten i norsk kraftforsyning påvirkes av sårbarheten i samarbeidslandene. Avhengigheten av utlandet har i de senere år økt på grunn av effektunderskudd. Dette betyr at hvis et eller flere av de land Norge importerer kraft fra rammes av terror- eller sabotasjeangrep i en periode der vi er avhengige av import, vil dette umiddelbart også ramme strømforsyningen i Norge. Dette er bekymringsfullt ut fra et beredskapssynspunkt. For å unngå en slik situasjon er dermed beredskapsmessig samarbeid med våre naboland er viktig.

## **3.3 Konsekvenser av bortfall av elektrisk kraft**

### **3.3.1 Norges generelle avhengighet av elektrisitet**

Elektrisitet har blitt en nødvendig forutsetning for bortimot enhver aktivitet i samfunnet. Husholdninger, helsesektoren, primærnæringene og viktig

---

<sup>97</sup> Om styringssystemer, se 3.1.3.

infrastruktur som finans, transport og telekommunikasjon er avhengig av strøm for å fungere.

Velstandsøkningen i Norge har ført til økte krav til komfort, tilgang til teknisk utstyr, større og høyere standard på boliger etc. Avhengigheten av en stabil energiforsyning øker også etter hvert som anvendelsen av IKT tiltar. Totalt bidrar dette til et raskt økende forbruk av elektrisk kraft i Norge.

De ulike samfunnssektorene i Norge er gjensidig avhengig av hverandre. Hvis én funksjon svikter, får dette konsekvenser for andre. For eksempel er både telekommunikasjon og elektronisk betalingsformidling kritisk avhengig av strømforsyning, og i tillegg avhengig av hverandre. Dette gjør at utfall av strøm kan få vidtrekkende konsekvenser, og samfunnet vil i praksis stoppe opp ved omfattende svikt i kraftforsyningen.

### **3.3.2 Erfaringer fra kraftutfall de siste årene**

En rekke strømbrudd i utlandet demonstrerer samfunnets avhengighet av uforstyrret tilgang på elektrisk kraft. Hendelsene skyldes riktignok teknisk svikt eller naturhendelser, og er dermed ikke direkte relevante for min problemstilling. Det er imidlertid sannsynlig at konsekvensene langt på vei er de samme uansett årsak til utfallet. Hendelsene kan derfor illustrere mulige konsekvenser av et terrorangrep eller sabotasje mot kraftforsyningen.

I januar 1998 mistet 1,8 millioner kunder strømmen i Québec ved en kraftig isstorm. Infrastrukturen iset ned, og kraftlinjer kollapset som følge av belastningen. Kraftselskapet klarte å gjenopprette forsyningen til de største brukergruppene innen én uke, men en del kunder var uten strøm i opptil én måned.

Økonomien stoppet opp, og tilgangen på arbeidskraft ble forstyrret, da mange ikke kom seg på jobb. Det oppstod problemer med oppbevaring og tilberedning av mat, hygiene, og tilgang på kontanter. Flere frøs i hjel, eller omkom som følge av kullosforgiftning eller brann etter forsøk på alternative løsninger for oppvarming.

Historiens største strømbrudd rammet New York og andre amerikanske byer i august 2003. Områder med nærmere 50 millioner mennesker ble berørt. Rykter og minner fra 11. september førte til at folk først fryktet at hendelsen

skyldtes terror, men ryktene ble raskt avkreftet.<sup>98</sup> Årsaken var brudd på tre høyspentlinjer i Ohio.<sup>99</sup>

Elektrisiteten forsvant midt i ettermiddagsrushet, og tog og t-baner stanset. Radio- og tv-stasjoner ble rammet. De tre store flyplassene i New York var uten strøm i en periode. Arbeidslivet ble hemmet. Det var på dette tidspunktet svært varmt, og uten luftkondisjonering ble det vanskelig å gjennomføre arbeidsdagen. Selv om elektrisiteten kom tilbake de fleste steder dagen etter bruddet, tok det tid å få i gang alle systemer, for eksempel kollektivtrafikken.

Et større strømbrudd her i landet skjedde på Nord-Vestlandet i 1992, særlig Kristiansund ble rammet. En orkan førte til at alle fem linjene inn til byen sviktet, og byen var uten strøm i fem døgn.

Strømbruddet medførte at telenettet og radiosamband brøt sammen. Sykehuset, politiet, brannvaktene, flyplassen, vannverket og to sykehjem klarte å opprettholde sin virksomhet gjennom nødstrømsaggregat. Etter hvert oppstod det mangel på en del viktige forbruksvarer, som melk, brød, stearinlys, batterier og propan. Oppbevaring av mat ble et problem, og det var forekomster av sykdom på grunn av bedervet mat.

### 3.3.3 Samfunnsmessige konsekvenser

Strømforsyning kan karakteriseres som selve «livsnerven» i alle moderne industristater. Erfaringer fra strømbrudd viser at samfunnet blir rammet på mange måter. I tillegg til de fysiske konsekvenser en strømstans kan forårsake, kommer den psykologiske innvirkningen den kan ha på folket, som ubehag og frykt, især hvis det viser seg at bruddet er en følge av et terror- eller sabotasjeanslag.

Eksempelene fra New York viser at en strømstans vil lamme *trafikken*. Tog og t-baner stopper opp. Ved Oslo Lufthavn vil trafikken trolig bli redusert, selv om flytrafikken med nødaggregat kan opprettholdes på 30-50 prosent kapasitet, så lenge det er diesel tilgjengelig.

Både *mobilnettet* og *fasttelefonien* kan rammes. Sendere vil falle ut hvis de ikke har reservebatteri, hvilket små sendere sjelden har. Analog telefoni vil fungere, fordi teleoperatørene har nødstrøm på vitale komponenter. Ved lengre strømbrudd kan imidlertid kommunikasjon som er avhengig av mer avanserte tjenester bli umulig å formidle eller bli sterkt forsinket.

---

<sup>98</sup> *Aftenposten* (2).

<sup>99</sup> *Dagbladet* (1).

*Informasjonsteknologien* er også avhengig av elektrisitet. Datamaskiner uten nødstrøm vil stanse umiddelbart, og viktig data kan gå tapt. Funksjoner som er avhengig av disse maskinene vil rammes.

Potensialet for tap av menneskeliv kan være til stede ved akuttmottak, intensivavdelinger og operasjonsstuer, selv om de aller fleste *sykehus og lignende institusjoner* har nødaggregat som slår inn automatisk når strømmen går.

*Husholdningen* står for drøyt en tredjedel av det totale forbruket i Norge, og vil rammes umiddelbart. Nærmere 70 % av oppvarmingen i husholdningen dekkes av elektrisitet.<sup>100</sup> I de siste 40 årene har utviklingen gått fra vedfyring mot elektrisk fyring, dels av økonomiske årsaker, fordi strøm var billig og lett tilgjengelig, dels av miljømessige hensyn. I storbyene har det vært en policy å unngå fyring med ved. Svenske data viser at i en dårlig isolert bolig vil temperaturen synke fra 21,5°C til 10°C på mindre enn 12 timer hvis utetemperaturen er minus 20°C. I de større byene vil derfor et strømbrudd på mer enn ett døgn en kald vinterdag skape store utfordringer.<sup>101</sup>

Konsekvensene av alvorlige, uønskede hendelser må ses i forhold til hvilke verdier som blir truet. I normale situasjoner er liv, helse og velferd de verdiene som prioriteres høyest. I krisesituasjoner som langvarige strømbrudd, vil disse verdiene være truet. Ved sikkerhetspolitiske kriser, som et terroranslag mot kraftforsyningen oftest vil være, blir bildet enda mer komplisert. Det er da ikke gitt at liv, helse og velferd er førsteprioritet. Nasjonal styringsevne og suverenitet vil normalt få meget stor oppmerksomhet. Dette kan tenkes å få betydning for håndteringen av en eventuell krise forårsaket av terrorister, og konsekvensene av strømbruddet vil dermed påvirkes.

### **3.3.4 Økonomiske konsekvenser**

Når strømmen forsvinner, vil økonomiske tap av et visst omfang umiddelbart oppstå. Dette gjelder særlig for industribedrifter hvor produksjonen stopper opp. Bedrifter som er avhengig av betalingsterminaler, for eksempel butikker, kan gå glipp av potensielle salg.

Et konkret eksempel fra den senere tid er fra Vestlandet 13. februar 2004. Et kabelbrudd på en linje forårsaket strømbrudd i store deler av Hordaland. Dette rammet Statoil Mongstad i 5 1/2 minutt, og kostet oljeraffineriet 10 millioner

---

<sup>100</sup> *Henriksen side 20.*

<sup>101</sup> *Op.cit. side 21.*

kroner, altså et tap på 30.000 kr i sekundet.<sup>102</sup> Årsaken var at oljekranene måtte skrus igjen. Olje- og gassproduksjonen i Nordsjøen ble også rammet, og Statoil anslo at de tapte 15-20 millioner pga. dette.<sup>105</sup>

I Bodø 19. februar 2004 forårsaket en rotte, som kuttet strømmen i en trafostasjon, et tap på rundt to millioner.<sup>104</sup> I tillegg til reparasjon av utstyr er tap for næringslivskunder som ble rammet medregnet i totalsummen. Dette viser hvor lite som skal til.

Hendelsene i Québec og New York viser tap av andre dimensjoner. Alle kostnader for Québec, private og offentlige, er estimert til et samlet beløp på 3 milliarder.<sup>105</sup> Det 29 timer lange strømbruddet i New York i august 2004 kostet byen 7,8 milliarder kroner.<sup>106</sup>

Strømbruddet og andre skader orkanen i Kristiansund og omegn i 1992 forårsaket ble estimert til et sted mellom 100 og 200 millioner kroner, i tillegg til skadene på kraftnettet, som lå på ca 99 millioner.

## 3.4 Trusselbildet

### 3.4.1 Terrorisme og sabotasje

Terrorisme og sabotasje er bevisste handlinger. *Terrorisme* defineres gjerne som «systematisk bruk av vold og ødeleggelse – eller trusler om dette – med sikte på å skape en tilstand av frykt, få oppmerksomhet om en sak, presse noen til å gi etter for visse krav, og å oppnå en virkning også på andre enn det direkte offeret eller målet for voldshandlingen».<sup>107</sup> Terrorisme kan forstås som en form for politisk kommunikasjon. Terrorhandlinger mot energiforsyning er straffbart etter straffeloven § 147a litra a.<sup>108</sup> Begrepet *sabotasje* kan i lys av definisjonen i sikkerhetsloven i § 3 første ledd nr. 4 tolkes som «tilsiktet ødeleggelse,

---

<sup>102</sup> *Aftenposten* (5).

<sup>103</sup> *Nationen*.

<sup>104</sup> *Avisa Nordland*.

<sup>105</sup> Se *Henriksen side 11*. Dette er riktignok totalkostnadene ved stormen, men det må antas at en betydelig andel av tapet direkte eller indirekte skyldtes det faktum at strømmen forsvant.

<sup>106</sup> *Aftenposten* (3). 5,9 milliarder var tapte inntekter for næringsdrivende, mens det ble ødelagt varer for 1,8 milliarder. Byens myndigheter opplevde svikt i skatteinntektene. Politi- og brannvesen jobbet overtid for om lag 75 millioner kroner.

<sup>107</sup> *Bjørge side 7*.

<sup>108</sup> Almindelig borgerlig straffelov (straffeloven) 22. mai 1902 nr. 10.

lammelse eller driftsstopp av utstyr, materiell, anlegg eller aktivitet, (...), utført av eller for en fremmed stat, organisasjon eller gruppering».

Prinsipielt er skillet mellom terrorisme og sabotasje klart. Mens terrorisme først og fremst har *en psykologisk effekt* ved å skape frykt ved å utsette mennesker for død og skade eller trussel om det, har sabotasje primært *en funksjonell effekt* ved å sette en materiell gjenstand eller installasjon ut av funksjon. I praksis er imidlertid ikke dette skillet alltid så innlysende. Eksempelvis vil en ren sabotasjeaksjon mot nettet også ramme mennesker, ved at strømforsyningen kuttes. Hvis situasjonen setter mennesker i fare, eller har potensial til å gjøre det, fungerer sabotasjeaksjonen som terror – den skaper frykt.

Det er et typisk trekk ved terror- og sabotasjeaksjoner at handlingene har flere typer effekter samtidig. Det kan skilles mellom fem hovedstrategier disse aksjonene kan inngå i, hvis aksjonen blir brukt som middel til å realisere politiske målsetninger: *funksjonell ødeleggelse, kommunikasjon, krisemaksimering, utpressing og diskreditering.*<sup>109</sup>

### 3.4.2 Trusselbildet nasjonalt og internasjonalt

*Innenlandsk terrorisme* har vært og er tilnærmet fraværende i Norge. En av årsakene er at Norge, i motsetning til en rekke andre vesteuropeiske land, har vært preget av politisk kontinuitet gjennom et langvarig og stabilt demokratisk styre. Etniske konflikter er omtrent fraværende, og det har vært en tradisjon for politisk integrasjon av radikal opposisjon. Velferdsstandarden er høy, med relativt liten arbeidsledighet. Sammen med styresmaktens evne til å skape enighet om stridsspørsmål, bidrar dette til å motvirke politisk vold og terrorisme. Men som Politiets Sikkerhetstjenestes sjef Jørn Holme har påpekt, befinner det seg titusener av utlendinger i Norge som myndighetene ikke har oversikt over hvem er.<sup>110</sup> De fleste er kommet hit illegalt, mange er i psykisk ubalanse og bærer på traumer fra hjemlandet. Disse kan utgjøre et sikkerhetsproblem.

Norge har tradisjonelt vært et lavrisikoland for *internasjonal terrorisme*. Dette bildet er imidlertid i ferd med å endre seg. For det første er verden blitt mer globalisert, slik at ringvirkninger fra fjerntliggende konflikter er mer merkbare enn tidligere. I tillegg merkes framveksten av al-Qaida-nettverket.<sup>111</sup>

<sup>109</sup> Se mer i *Bjørge side 8 flg.*

<sup>110</sup> *Dagbladet (2).*

<sup>111</sup> Al-Qaida er det terrorverket som er mest i fokus på verdensbasis i dag, og er et globalt nettverk av terroristgrupper. Nettverket ble grunnlagt av Osama bin Laden i 1988. Han

Norge ble spesifikt truet med aksjoner under et lydbåndopptak med nestlederen i al-Qaida, Ayman al-Zawahiri, et opptak som ble offentliggjort gjennom den arabiske TV-kanalen al-Jazira den 23. mai 2003.<sup>112</sup> I oktober året etter skjedde det igjen.<sup>113</sup> Sent i oktober 2004 ble International Institute of Strategic Studies sin årlige rapport publisert, der det kom fram at Norge er et av 60 land der al-Qaida har slått rot og utgjør en stadig større trussel.<sup>114</sup>

11. mars 2004 ble det gjennomført omfattende terrorangrep mot jernbanen i Madrid, en aksjon som av mange ble karakterisert som Europas 11. september. Minst 172 tilfeldige sivile ble drept, da flere store bomber gikk av på lokaltog på vei til Madrid. Det er ennå ikke helt avklart hvem som sto bak angrepene, men i et videoopptak påtok al-Qaida seg skylden gjennom nettverkets militære talsmann i Europa, Abu Dujan al-Afghani. Det ble oppgitt at terrorbombene var et svar på Spanias samarbeid med «den kriminelle Bush og hans allierte». Talsmannen avsluttet med å true med ytterligere aksjoner hvis det ikke blir «slutt på urettferdigheten».<sup>115</sup>

Et sentralt spørsmål er i hvilken grad internasjonale trender og utviklingstrekk kan få innvirkning på situasjonen her i landet. Dette spørsmålet er naturlig nok forbundet med uvisshet, men terrorismens oppblomstring etter 11. september gir grunn til å forsøke å besvare spørsmålet. Det er klart at Norge ikke er helt avsondret fra de radikale islamistiske nettverkene som nå rulles opp i Europa. Mulla Krekar, som har ledet den sunnimuslimske Ansar-al-Islam-gruppen, har vært mistenkt for samarbeid med al-Qaida. Saken ble imidlertid henlagt. Så langt er heller ingen andre dømt for terrorisme i Norge.

Selv om de radikale islamistiske miljøene i Norge er små, er det noen forhold som kan gjøre Norge mer utsatt.<sup>116</sup> Mangelen på erfaring med overvåkning, infiltrering og opprulling av internasjonale nettverk kan gjøre amerikanske, israelske og allierte mål i Norge mer attraktive. Et eventuelt

---

antas å fortsatt lede organisasjonen. Gruppens ideologi er islamsk fundamentalisme, og det overordnede mål skal være et fellesislamsk verdensomspennende kalifat. De kritiserer den vestlige politiske dominans, og hovedfienden er USA og Israel. Martyrer som mister livet i aksjoner for det overordnede målet skal beundres, belønnes i Paradis og hevnes på jorden. Al-Qaida står for en helt ny form for terroraksjoner som overrasker og sjokkerer.

<sup>112</sup> *Lia (2) side 1.*

<sup>113</sup> *Dagbladet (2).*

<sup>114</sup> *l.c.*

<sup>115</sup> *Bergens Tidene.*

<sup>116</sup> *Lia (2) side 5 i vedlegg.*

angrep i Norge kunne hatt stor overraskelseeffekt, og ville dermed bidratt til å understreke at fienden ikke skal føle seg trygg noe sted. I tillegg må nevnes at norsk deltakelse i offensive militæroperasjoner i utlandet, vårt nære forhold til USA og ikke minst til Israel kan være faktorer som bidrar til å gjøre aksjoner mot mål i Norge attraktive. Også Norges vekst som betydelig eksportør av olje og gass kan bidra til et endret trusselbilde. *I hvilken grad* internasjonalt engasjement vil bidra til å øke faren for terrorisme er imidlertid usikkert.

### 3.4.3 Kraftforsyningen som terrormål

Spørsmålet er om noen av de nevnte terrorgruppene eller andre aktører kan tenkes å ramme *kraftforsyningen* som et virkemiddel for å oppnå masseødeleggelse eller publisitet. Flere forskningsrapporter har konkludert med at kraftforsyningen ikke er et sannsynlig terrormål.<sup>117</sup> Det er vanskelig å finne motiv for at norske eller utenlandske terrorgrupper eller andre potensielle aktører ønsker å ramme norsk strømforsyning. Historisk sett har infrastruktur mål sjelden vært interessante i fredstid, først og fremst fordi denne typen mål ikke er spesielt spektakulære. Kraftforsyningen har få tilknytningspunkter til terrorgruppens kampsaker. Derfor vil terroranslag mot et slikt mål fungere dårlig som politisk kommunikasjon.

Sabotasjetrusselen mot strømforsyningen her i landet antas også å være lav. Erfaringer fra andre land viser at sabotasje som aksjonsform mot elektrisitetsforsyning har vært benyttet av lokale sabotører, med det mål å bryte viljen til sentralregjeringen. I Norge er slike innenlandske opprørsgrupper fraværende. Det finnes knapt eksempler på at internasjonale grupper gjennomfører denne type aksjoner utenfor sitt primære konfliktområde.

Etter 11. september utarbeidet en ekspertgruppe i CIA en liste over sannsynlige terrormål i USA, basert på det som er kjent som handlingsmønstrene og ideologien til al-Qaida og andre relevante internasjonale terrorgrupper.<sup>118</sup> På denne listen ble demninger rangert som nest mest utsatte mål, mens energi-infrastruktur fulgte lenger ned på listen.

Det moderne samfunnets totale avhengighet av elektrisitet gjør at kraftforsyningen likevel fremstår som et sentralt mål for terrorisme og sabotasje. Angrep mot kraftforsyningen kan karakteriseres som en trussel av typen «store konsekvenser, men lav sannsynlighet». Men på grunn av konsekvensene et eventuelt angrep potensielt kan medføre, er det grunn til å

---

<sup>117</sup> Blant annet *Lia* (2).

<sup>118</sup> CIA (Central Intelligence Agency) er etterretningssenheten i USA.



fokusere mer på sikring mot sabotasje og terrorisme mot overføringsnettene enn på sannsynligheten for at et slikt angrep skal forekomme. Et angrep mot strømforsyningen i Norge kan ikke helt utelukkes, selv om det er enighet i ulike rapporter om at et slikt angrep er lite sannsynlig.

Et ferskt eksempel hvor det tilsynelatende har vært mer fokus på sannsynlighet enn på konsekvenser ved utarbeidelsen av beredskapsplaner, er tsunami-katastrofen som rammet store deler av Asia julen 2004. Norske myndigheter, med Utenriksdepartementet i spissen, var ikke forberedt på en katastrofe av et slikt omfang. Det er etter min mening trolig at *den antatt lave sannsynligheten* for at en slik flodbølge indirekte skulle ramme Norge var hovedårsak til den mangelfulle beredskap. Denne katastrofen var selvsagt av en annen karakter enn det som er tema for denne avhandlingen, men kan tjene som illustrasjon på hvor galt det kan gå når beredskapsplanene er mangelfulle.

## 4 Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO)

### 4.1 Kort om KBO og den videre framstilling

Det følger av energiloven § 6-1 første ledd at kraftforsyningen skal ha en beredskapsorganisasjon kalt Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO). KBO er en landsomfattende organisasjon bygget opp for det formål å «forberede, etablere og opprettholde en struktur som gir alle relevante ledd i kraftforsyningen oppgaver og ansvar for effektivt å kunne håndtere ekstraordinære situasjoner i kraftforsyningen», jf. bfk. § 2-1. Organisasjonen er utviklet gjennom tiden etter annen verdenskrig, og består i dag av NVE og de virksomheter som står for kraftforsyningen. Av Instruksen pkt. 1 følger det at NVE har ansvaret for å samordne beredskapsplanleggingen og skal lede kraftforsyningen i krig.<sup>119</sup> KBO er NVEs verktøy for å gjennomføre denne oppgaven.

KBOs oppgaver varierer etter situasjonen. Det er først når en ekstraordinær situasjon oppstår at det blir aktuelt å benytte KBO operativt, i den forstand at det blir KBOs oppgave å håndtere situasjonen.<sup>120</sup> I normale situasjoner kan derfor KBO fremstå som en «sovende» organisasjon, i og med at organisasjonens oppgaver da er begrenset og lite synlig. Den organisatoriske strukturen er derimot konstant. Det påhviler imidlertid en rekke plikter på det enkelte medlem av KBO også i normalsituasjonen. I all hovedsak er disse pliktene av forebyggende karakter. Dermed kan man trekke et skille mellom ansvar av forebyggende karakter og ansvar av håndterende karakter. Den videre framstilling vil ta utgangspunkt i dette skillet. Hovedproblemstillingen vil være hvilken plikt som påhviler aktørene i KBO til å *forebygge* terror- eller sabotasjeaksjoner, og hvordan slike situasjoner skal *håndteres* når angrepet utføres.

Før drøftelsene av den forebyggende<sup>121</sup> og den håndterende del<sup>122</sup> vil Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon bli gjort nærmere rede for. KBO er

---

<sup>119</sup> Om instruksen, se 1.2.4.

<sup>120</sup> Om KBOs oppgaver, se 6.2.

<sup>121</sup> Kapittel 5.

<sup>122</sup> Kapittel 6.

en organisasjon som er ukjent for mange, og en nærmere presentasjon er derfor nødvendig. Først vil utviklingen fram mot dagens KBO bli presentert. Deretter følger en drøftelse av organisatoriske trekk ved KBO. Det er av viktighet å plassere KBO rettslig, ved å gi en rettslig karakteristikk av organisasjonen. Avslutningsvis blir følgene av den rettslige plassering drøftet. Dette vil danne et bakgrunnsteppe for den videre analyse.

## 4.2 Den historiske utviklingen fram mot dagens KBO



Måten å organisere beredskap på har vært i stadig endring i tiden etter annen verdenskrig. Figur 2 på side 37 gir en forenklet oversikt. Bakgrunnen for utviklingen er særlig endringen i trusselbildet. Under den kalde krigen var hovedhensikten med all beredskapsplanlegging at samfunnet måtte kunne legges om fra fred til krig. For kraftforsyningens vedkommende var hovedmålet å kunne opprettholde en tilfredsstillende og optimal kraftleveranse også under krig. Den nåværende situasjon preges av et diffust og sammensatt risikobilde, som gjør det nødvendig å ha en gjennomtenkt og systematisk tilnærming til hvordan man skal kunne møte et bredt spekter av kriser.<sup>123</sup>

I den første tiden etter annen verdenskrig var fokus rettet mot å beskytte produksjonsanlegg og andre vitale komponenter i kraftbransjen mot krigstrusler. I 1948 ble kraftforsyningsloven vedtatt.<sup>124</sup> På 50-tallet ble forløperen til dagens KBO opprettet, da med betegnelsen Kraftforsyningens sivilforsvar (KSF). Begrepet er ikke helt entydig. Dels ble det brukt om Kraftforsyningens sivilforsvarsnemnd (KSFN) med dets faste sekretariat, som utøvet myndighet etter kraftforsyningsloven av 1948. Begrepet ble også brukt om de som i de enkelte selskapene i kraftbransjen hadde oppgaver som brannvern, sanitet, sikring og drift i tilfelle erklært krigsberedskap og krigshandlinger. Som eksempel hadde Statkraftverkene (senere Statkraft) en egen fast ansatt sivilforsvarsleder.<sup>125</sup> De som inngikk i KSF i sistnevnte forstand

---

<sup>123</sup> Se 3.4.

<sup>124</sup> Lov om forsvarsmessig sikring av kraftforsyningen (kraftforsyningsloven) 25. juni 1948, opphevet ved innføringen av energiloven.

<sup>125</sup> «Statkraftverkene» ble i 1986 skilt fra daværende «Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen» og ble hetende «Statkraft», mens NVE fikk det navnet det har i dag. Statkraft ble ved innføringen av den nye energiloven i 1991 delt i to, fordi lovens intensjon var å skille kraftproduksjon (markert) fra nett (monopol). I dag har vi derfor

hadde store ytre likheter med KBO slik vi kjenner organisasjonen i dag, og hadde blant annet armbind, merker og distinksjoner med samme emblem som KBO nå har, dog merket KSF. Lovhjemmel for denne gruppen fantes i forsynings- og beredskapstiltaksloven, blant annet §§ 17 og 30. KSF hadde som oppgave å forberede og gjennomføre tiltak ved såkalt erklært beredskap, jf. for eksempel den tidligere «Sivil hovedberedskapsplan» (SHP) med et tilsvarende plan- og varslingsystem for KSF. Hva dette nærmere gikk ut på er imidlertid fremdeles sikkerhetsgradert informasjon.

Tidlig på 60-tallet ble regionale varianter av organisasjonen opprettet gjennom instruks fastsatt ved kgl.res. av 17. august 1962, blant annet «Kraftforsyningens landsdelsrepresentanter» og «Kraftforsyningens fylkesrepresentanter» (KFR), som opprinnelig var en del av Fylkesmannens beredskapsstab/-råd.<sup>126</sup>

«Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon» (KBO) ble sannsynligvis første gang nevnt med dette navn i en brosjyre utgitt av KSFN i 1982.<sup>127</sup> Denne organisasjonen skulle omfatte alle ovennevnte begreper; fra departementsnivå ned til minste enhets nivå – i prinsippet samme organisasjonsstruktur som i dagens KBO.<sup>128</sup> Organisasjonen i denne form manglet imidlertid et lovmessig fundament.

I 1986 ble KSFN nedlagt. I stedet ble Beredskapsrådet for kraftforsyningen opprettet med hjemmel i kraftforsyningsloven. Beredskapsrådet var et uavhengig, rådgivende organ som uttalte seg om saker som var omfattet av loven og som ble ansett prinsipielle eller viktige for kraftforsyningsberedskapen. Samtidig ble KSFNs sekretariat og dets vedtaksmyndighet overført til den nyopprettede beredskapsavdelingen i daværende NVE.

I denne perioden jobbet NVE med å utbedre KBO som organisasjon, særlig m.h.t. ledelse, ansvar og oppgaver. Det var blant annet nødvendig å gi «nye» KBO et bedre lovmessig og operativt fundament. Det ble arbeidet med et eget kapittel om beredskap i den planlagte nye energiloven, og det var også ønskelig med et nytt instruksverk for KBO. I denne forbindelse ble det holdt en rekke møter med ulike enheter i bransjen, blant annet daværende Statkraft og

---

Statkraft, som eier og driver Statens kraftverk, og Statnett, som eier og driver Statens overføringsnett.

<sup>126</sup> Se nærmere i 6.5.

<sup>127</sup> Informasjon fra Truls Sønsteby, NVE.

<sup>128</sup> Se 4.3.

Samkjøringen.<sup>129</sup> Det ble også holdt møter med OED og daværende DSB for å få aksept for at kraftforsyningen skulle ha en gjennomgående helhetlig beredskapsorganisasjon i motsetning til den tidligere løsningen, der KFR var underlagt Fylkesmannen ved erklært beredskap.<sup>130</sup>

I 1989 ble KBO forskriftfestet av OED gjennom «Instruks for kraftforsyningens beredskapsorganisasjon» med hjemmel i forsynings- og beredskapstiltaksloven.<sup>131</sup> Forskriften er siden endret, og det er denne som gjelder i dag.<sup>132</sup>

Da energiloven ble vedtatt i 1990 ble KBO endelig lovfestet ved dette navn i § 6-1, jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-90). Store deler av det materielle innholdet i kraftforsyningsloven ble videreført i lovens kapittel 6, og derfor opphevet. En viktig endring var at hjemlene nå også omfattet tiltak mot sabotasje og terror i fredstid. Etter dette er det gjort en rekke endringer. Blant annet ble regelverket utfyllt og endret gjennom energilovforskriften og beredskapsforskriften. Beredskapsrådet ble opphevet ved lovendring 1. januar 2001. Ifølge departementets syn i forarbeider til endringer i energiloven var det ikke lenger behov for Beredskapsrådet.<sup>133</sup> Dette særlig fordi utviklingen med større satsing på fredstidsberedskap medførte at alt ansvar ble lagt til NVE. Dette gjorde at Beredskapsrådet ikke lenger hadde den samme funksjon som spesielt rådgivende organ for planlegging og gjennomføring av beredskapsarbeid. Beredskapsrådet ble dermed ansett overflødig.

---

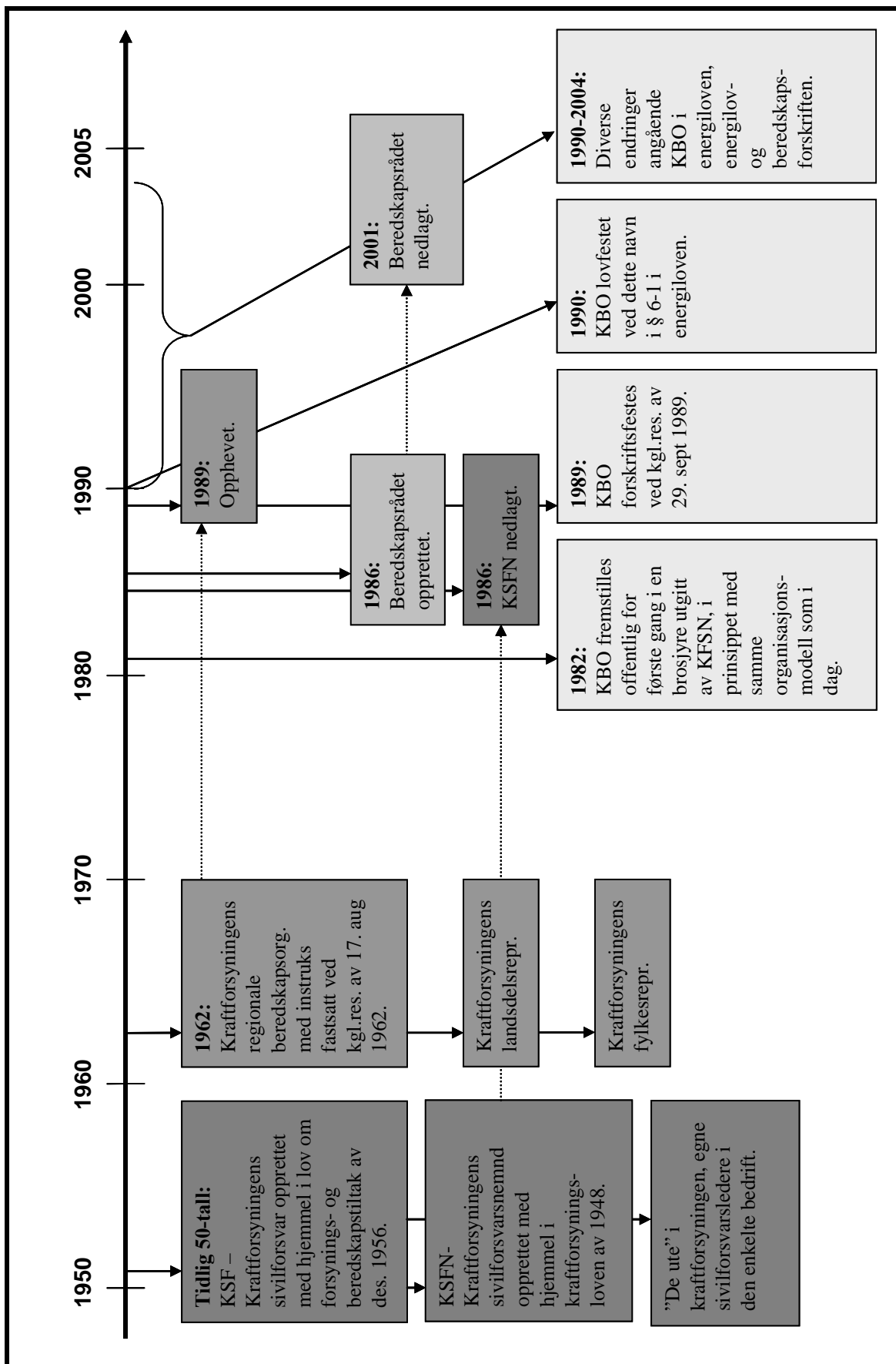
<sup>129</sup> Samkjøringen var organisert som en forening med vekslende medlemstall og kapital, hvis formål var «samkjøring for rasjonell utnyttelse av medlemmenes kraftverker, formidling og utveksling av elektrisk energi», jf. vedtektene § 3. I praksis innebar dette at foreningen påtok seg en sentralt koordinerende funksjon ovenfor medlemmene. I 1993 ble denne foreningen en del av Statnett. Se mer i *Hammer side 96-99*.

<sup>130</sup> DSB er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

<sup>131</sup> Forskrift om instruks for kraftforsyningens beredskapsorganisasjon 29. september 1989 nr. 4025.

<sup>132</sup> Forskrift om instruks for kraftforsyningens beredskapsorganisasjon 13. august 1993 nr. 4121. Se nærmere om Instruksen i 1.2.4.

<sup>133</sup> Ot.prp. nr. 56 (2000-01) kapittel 3.8.1.2.



Figur 2

## 4.3 Organisasjonsstrukturen i KBO

### 4.3.1 KBOs medlemmer

KBO omfatter «de enheter som står for kraftforsyningen i fred», jf. energiloven § 6-1 første ledd annet punktum. Energilovforskriften § 6-2 første ledd formulerer dette med at KBO består av «de enheter som står for kraftforsyningen under ordinære driftsforhold», og innebærer en presisering ved å angi at medlemmene er identiske med de som står normalt driver kraftforsyningen. Beredskapsforskriften § 2-2 første ledd presiserer medlemmene ytterligere som «alle de enheter som forestår produksjon med tilhørende vassdragsregulering, overføring og distribusjon av elektrisk kraft og fjernvarme etter energiloven». Vi ser her et utslag av NVEs grunnleggende hensyn om at KBOs struktur bør være mest mulig identisk med den daglige organisering.<sup>154</sup>

De enheter som står for kraftforsyningen i fred plikter å være med i KBO.<sup>155</sup> Dette medfører at de aller fleste selskaper i kraftbransjen «automatisk» inngår i KBO, i den forstand at medlemskapet er lovpålagt og ikke valgfritt.<sup>156</sup> KBO består dermed av en rekke uensartede medlemmer, med ulik type virksomhet og forskjellig eierskap (privat, statlig eller kommunalt). Samtlige nettselskaper må anses innlemmet i KBO, idet selskaper som forestår «overføring og distribusjon» faller inn under bestemmelsen.

Beredskapsforskriften § 2-2 annet ledd angir organisasjonsstrukturen i KBO. Beredskapsorganisasjonen skal organiseres hierarkisk i fire ledd, jf. litra a – d. Organisasjonen er landsomfattende, og er inndelt i sentralt, regionalt og lokalt nivå. Den nivåmessige organiseringen omfatter Kraftforsyningens sentrale ledelse (KSL), Kraftforsyningens regionsjefer (KRS), Kraftforsyningens distriktssjefer (KDS) og øvrige enheter. KBO består dermed av ledelsesledd på tre forskjellige nivå og et underliggende ledd, bestående av de enkelte enheter. Nedenfor vil de ulike leddene i organisasjonen bli nærmere gjennomgått. Innledningsvis redegjøres det for beredskapsmyndigheten NVE.

---

<sup>154</sup> Se 2.3.

<sup>155</sup> Jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-90) del VIII, til § 6-1.

<sup>156</sup> Noen unntak fra plikten til medlemskap i KBO forekommer, for eksempel for småkraftverk som driver produksjon *uten* vassdragsregulering, men dette går ikke nærmere inn på her, da det ikke har noen betydning i denne sammenheng.

### 4.3.2 Beredskapsmyndigheten

Etter enl. § 6-1 annet ledd skal departementet samordne planlegging og lede kraftforsyningen under beredskap og i krig. Denne myndighet er tildelt Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) gjennom delegasjonsvedtak (heretter: delegasjonsvedtaket).<sup>137</sup> NVE er gjennom delegasjonen tildelt all myndighet relatert til beredskapsspørsmål, og NVE må derfor anses som «beredskapsmyndigheten» i lovens forstand. Dette er også presisert i delegasjonsvedtaket, der det sies at departementet «legger til grunn at NVE anses (...) som beredskapsmyndighet i forhold til § 6-7». Gode grunner taler for å generelt anse NVE som beredskapsmyndighet i forhold til andre bestemmelser vedrørende beredskap. Dette medfører at NVE er den mest sentrale overordnede myndighet hva angår beredskap. Imidlertid må det bemerkes at OED som overordnet departement formelt sett vil ha en sentral rolle i beredskapsspørsmål, idet delegasjon ikke innebærer at den som delegerer gir fra seg myndighet.<sup>138</sup> Praktisk sett fremstår likevel NVE som «knutepunktet» for beredskapsarbeid.

I tillegg til rollen som beredskapsmyndighet har også NVE en sentral posisjon innad i KBO i kraft av å være aktør i det øverste trinn i beredskapsorganisasjonen.

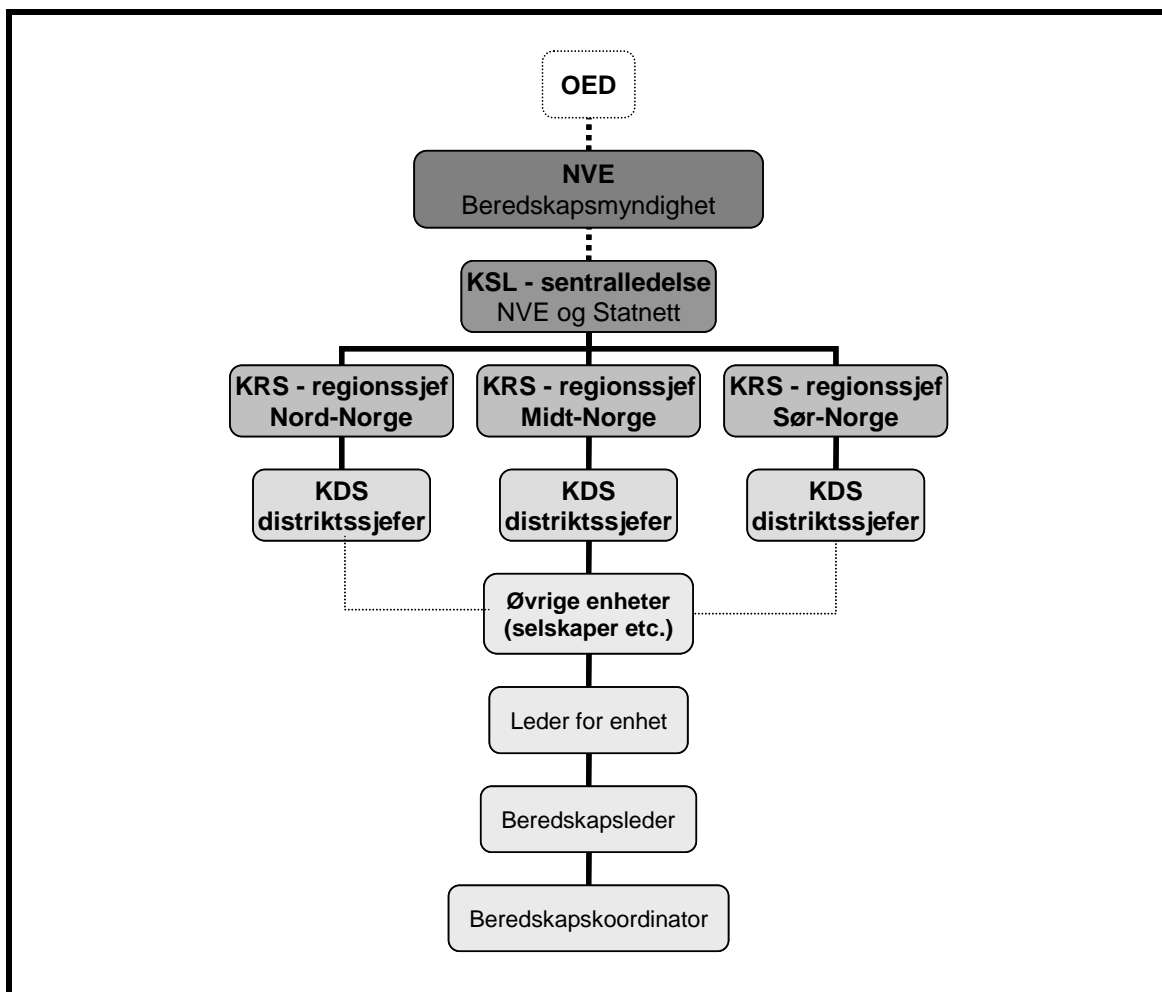
---

<sup>137</sup> Delegering av myndighet til Norges vassdrags- og energidirektorat etter energiloven 14. desember 2001 nr. 1455.

<sup>138</sup> Se *Eckhoff/Smith side 196*.



### 4.3.3 Organisasjonskart



Figur 3

Kartet ovenfor illustrerer den hierarkiske oppbyggingen av KBO. Kartet må sees i sammenheng med den etterfølgende beskrivelse for å få en helhetlig oversikt. Blant annet fremgår ikke det rette antall distriktssjefer og nivåene under i kartet.

### 4.3.4 Kraftforsyningens sentrale ledelse (KSL)

Øverst i KBOs hierarkiske organisasjon er Kraftforsyningens sentrale ledelse (KSL), jf. bfk. § 2-2 annet ledd litra a. Den sentrale ledelsen skal bestå av «beredskapsmyndigheten og systemansvarlig». NVE er som nevnt delegert ansvar som beredskapsmyndighet.<sup>139</sup> Statnett har konsesjon som systemansvarlig.<sup>140</sup> Nærmere bestemt sier Veiledningen § 2-2 at det er *lederne*

<sup>139</sup> Se 4.3.2.

<sup>140</sup> Se 2.4.1.

av henholdsvis NVE og Statnett som utgjør KSL. KSL er direkte underlagt Olje- og energidepartementet. Ifølge Veiledningen er KSL det utøvende organ for ledelse av landets kraftforsyning ved alle ekstraordinære situasjoner, ved beredskap og i krig.<sup>141</sup> Veiledningen angir også forholdet mellom NVE og systemansvarlig, idet den sier at KSL skal ledes av beredskapsmyndigheten.<sup>142</sup> Dette forholdet framkommer ikke direkte av energiloven med forskrifter. Etter bfk. § 2-4 *plikter* imidlertid alle enheter i KBO å rette seg etter de pålegg som gis av beredskapsmyndigheten. Det forhold at Statnett som nettselskap dermed vil være underlagt beredskapsmyndighetens pålegg etter denne bestemmelsen, taler for at NVE anses som leder av KSL. Dessuten er NVE uansett etter naturlig forståelse organisasjonsmessig overordnet i kraft av sin posisjon som beredskapsmyndighet.

Vi ser her at NVE har en dobbeltrolle ved å både være beredskapsmyndighet og del av KSL. Formelt er dette to forskjellige roller. Som beredskapsmyndighet er NVE ikke en del av KBO, men overordnet beredskapsorganisasjonen. Som del av KSL er NVE også overordnet *innad* i KBO (se Figur 3).

#### **4.3.5 Kraftforsyningens regionsjefer (KRS)**

Underordnet KSL er Kraftforsyningens regionsjefer (KRS), jf. bfk. § 2-2 annet ledd litra b, som utpekes «fra systemansvarlig». Etter Veiledningen skal disse regionsjefene utpekes av NVE «blant ledere hos systemansvarlig» og «i henhold til systemansvarliges regioninndeling».<sup>143</sup> Dette innebærer i praksis at KBO har tre regionsjefer fordelt på de tre regionene Statnett som systemansvarlig geografisk opererer med, jf. Instruksen pkt. 3.4: Region Sør-Norge, Region Midt-Norge og Region Nord-Norge.

KRS utgjør KBOs kommandoledde på regionsnivå.

#### **4.3.6 Kraftforsyningens distriktssjefer (KDS)**

På distriktsnivå finner vi Kraftforsyningens distriktssjefer (KDS), som tilsvarende det som tidligere ble kalt Kraftforsyningens fylkesrepresentanter (KFR).<sup>144</sup> Etter bfk. § 2-2 annet ledd litra c skal disse distriktssjefene utpekes «fra enhet i

---

<sup>141</sup> Veiledningen § 2-2.

<sup>142</sup> l.c.

<sup>143</sup> Veiledningen § 2-2.

<sup>144</sup> Se 4.2.

KBO».<sup>145</sup> I likhet med regionsjefene oppnevnes også disse av NVE. Veiledningen presiserer nærmere fra hvilken av enhetene i KBO distriktssjefene utpekes fra; «fra en enhet i KBO som vanligvis driver det regionale nettet innenfor et større område (distrikt)».<sup>146</sup> Selv om KFR ved innføringen av beredskapsforskriften ble endret til KDS, er distriktene i hovedsak avgrenset geografisk på samme måte som tidligere, det vil si etter fylkesgrensene. Unntak gjelder for Oslo, Akershus og Østfold, som i dag utgjør ett distrikt. Dette medfører at KBO har 17 distriktssjefer.

KDS utgjør KBOs kommandoled på distriktsnivå.

#### **4.3.7 Øvrige enheter i KBO (lokalt nivå)**

Det laveste ledd i KBO er etter bfk. § 2-2 annet ledd litra d «øvrige enheter i KBO». Dette leddet utgjør det underliggende ledd, bestående av eksempelvis nettselskaper innenfor et distrikt, og har ingen lederfunksjon slik som overordnede ledd. Dette må leses i sammenheng med enl. § 6-1 første ledd, jf. enf. § 6-2 første ledd, jf. bfk. § 2-2 første ledd, som angir KBOs totale medlemsmasse.<sup>147</sup> Dette vil i praksis si tilnærmet samtlige selskaper, med unntak av ansatte som er utpekt til regionsjef eller distriktssjef. Dermed består KBO av en blanding av statlige organer og selskaper, kommunale selskaper og private aktører.

Hvordan det enkelte selskap beredskapsmessig innad skal organiseres er angitt nærmere i bfk. § 2-3. Etter første ledd første punktum skal «leder for enhet i KBO (...) ha beredskapsansvaret». Hvert enkelt selskap er etter bfk. § 2-3 første ledd annet punktum pålagt å utnevne en beredskapsleder, og etter annet ledd skal også den enkelte enhet ha en beredskapskoordinator. Beredskapslederen skal sørge for nødvendig planlegging og utøvelse av beredskapsarbeidet, herunder blant annet etablere og vedlikeholde kontakter med myndigheter og relevante enheter i KBO. Beredskapskoordinatoren er enhetens administrative kontaktledd mot NVE.

### **4.4 KBO vs. den enkelte enhet som ansvarssubjekt**

Beredskapsforskriften benytter i hovedsak to ulike formuleringer ved angivelse av pliktsubjektet ved den enkelte bestemmelse. Enten benyttes «alle enheter i

---

<sup>145</sup> Om «enhet i KBO», se 4.3.7.

<sup>146</sup> Veiledningen § 2-2.

<sup>147</sup> Se 4.3.1.

KBO» eller formuleringen «KBO skal ...». Spørsmålet som her oppstår er hvilken juridisk betydning dette har.

Innledningsvis må det minnes om at beredskapsregelverket legger betydelig vekt på de selvstendige plikter som hver enkelt enhet i KBO har, uten at NVE behøver å treffe vedtak i hvert enkelt tilfelle.

«Alle enheter i KBO» benyttes gjennomgående i hele forskriften, mens «KBO skal...» benyttes utelukkende i kapittel 2, som direkte angår nettopp Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (oppgaver, organisering, ansvar og myndighet).

Formuleringsforskjellene må forstås slik at det med «alle enhetene i KBO» siktes til enhetene som individuelle pliktsubjekter i organisasjonen, mens det med «KBO skal...» siktes til organisasjonen som en helhet. Dette kan forklares med at bestemmelsene der formuleringen «KBO skal...» er benyttet, hovedsakelig er av annen karakter enn der «alle enheter i KBO» er oppstilt som pliktsubjekt. Mens reglene som refererer til KBO som helhet regulerer KBOs oppgaver og organisasjon, setter øvrige regler i all hovedsak konkrete plikter for de enkelte enhetene, se for eksempel bfk. §§ 1-2 til 1-5, som gir plikt for enhetene i KBO til å ha kvalitetssystem, risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplaner og øvelser. I praksis medfører dette at hvert enkelt selskap som medlem av KBO individuelt sett har en rekke plikter, i motsetning til at pliktene direkte påhviler selve organisasjonen.

Det må derfor skilles mellom de plikter som påhviler den enkelte aktør og oppgaver som er ment for KBO som organisasjon. Langt på vei synes det som om denne grensdragningen følger skillet mellom forebyggende og håndterende oppgaver. Et spørsmål som gjenstår er om KBO i det hele tatt er en organisasjon i egentlig forstand. For å besvare dette er det nødvendig å gi en rettslig karakteristikk av KBO.

## **4.5 KBOs rettslige karakteristikk**

Et sentralt spørsmål som må søkes avklart er hvilken type organisasjon KBO egentlig er. Det fremstår ikke som klart hvordan KBO skal karakteriseres. Dette spørsmål er ikke regulert eller kommentert på noen måte verken i lovtekst, forskrifter eller øvrige kilder. Det er viktig å plassere KBO rettslig, især for å kartlegge hvilke øvrige regelverk organisasjonen må rette seg etter og for å klargjøre på hvilken måte KBO kan utlede kompetanse. KBO kan sies å ha likhetstrekk med flere organisasjonstyper. KBO er en hierarkisk oppbygd organisasjon. KBOs medlemmer er en blanding av sentrale myndigheter, selskaper med private eiere og selskaper med statlige/ kommunale eiere.

Mulige løsninger kan være at KBO er et selskapsrettslig organ, en forening eller et forvaltnings- eller forvaltningslignende organ, muligens av ad hoc-lignende art.

#### 4.5.1 Sammenslutning?

Det første spørsmål er om KBO må anses som en «sammenslutning».<sup>148</sup> Foreligger først de kjennetegn som karakteriserer en sammenslutning, er organisasjonen normalt enten et selskap eller en forening.<sup>149</sup> Det er derfor naturlig å først sammenligne KBO med de elementene som inngår i sammenslutningsbegrepet. Begrepet er noe upresist, men teorien har oppstilt noen momenter for å fastlegge om en gruppe er å anse som en sammenslutning.

Et grunnleggende vilkår er at *flere personer eller andre rettssubjekter utøver en viss virksomhet rettet mot et felles formål*. KBO består som nevnt av flere typer rettssubjekter (kommunale, statlige og private selskaper og myndigheter) som sammen skal jobbe for et felles mål – å kunne håndtere ekstraordinære situasjoner i kraftforsyningen, jf. bfk. § 2-1.<sup>150</sup> Den virksomhet KBO sammen skal utrette er å «forberede, etablere og opprettholde en struktur» som skal effektivisere håndteringen av slike situasjoner. Dette trekker i retning av å anse KBO som en sammenslutning.

Et annet vilkår er at organisasjonen har fysiske eller juridiske *medlemmer/deltagere*. Woxholth mener det antakelig ikke kan stilles noen formaliserte krav til slike medlemskap. Men han forutsetter at medlemsforholdet må gi opphav til rettigheter og plikter internt hvis man skal anse et subjekt som en sammenslutning. Som vi skal se nærmere på nedenfor i kapittel 5 og 6 medfølger et medlemskap i KBO en rekke plikter og også noen rettigheter. Dette moment taler også i favør av å anse KBO som en sammenslutning.

Dernest er det et sentralt vilkår at virksomheten må ha en viss *varighet og omfang*. Det kan være uklart hvor grensen her skal trekkes nedad, men det er klart at rene ad hoc-grupper ikke kan anses som sammenslutninger. Dette er grupper som er opprettet for kortvarige og tilfeldige formål. Man kan si at KBO *opererer* ad hoc, i den forstand at KBO som organisasjon kun har arbeidsoppgaver i særlige tilfeller. Men organisasjonsstrukturen består

---

<sup>148</sup> Woxholth side 27.

<sup>149</sup> Woxholth side 30.

<sup>150</sup> Se nærmere i 6.2.

konstant, og KBO opprettes ikke ad hoc ved hver anledning. Dens virksomhet kan dermed ikke sies å være kortvarig og tilfeldig, selv om oppdragene KBO vil få ofte vil være kortvarige. Dermed trekker også dette i retning av at KBO er en sammenslutning.

For å utgjøre en sammenslutning er det siste og avgjørende vilkåret at aktivitetene som knytter seg til formålets realisering kan karakteriseres som en *integrert* virksomhet. Dette kriteriet forutsetter en mer organisert samordning av fellesaktiviteter, i motsetning til for eksempel enkeltstående avtaleforhold. Det er imidlertid ikke en betingelse at medlemmene må ta del i den aktive forvaltning av sammenslutningen, og heller ikke at det enkelte medlem tar aktivt del i realiseringen av det felles formål. KBO må helt klart anses å tilfredsstille dette vilkåret. Det er jo nettopp organisert samordning av fellesaktiviteter som kan sies å være beredskapsorganisasjonens hovedbeskjeftigelse.

Samtlige momenter trekker dermed i retning av å anse KBO som en sammenslutning. I henhold til *Woxholths* begrepsbruk er konsekvensen av dette at KBO må være enten et selskap eller en forening.

#### 4.5.2 Selskapsrettslig organ?

I og med at de fleste medlemmer av KBO enten er selskaper (de enkelte enhetene) eller fra selskaper (KRS eller KDS) kan en spørre seg om også KBO utgjør en slags selskapsform. Det må imidlertid være ganske klart at det her ikke dreier seg om et selskap i selskapsrettslig forstand. Organisasjonen mangler en del elementer som er grunnleggende for å kvalifisere til en selskapskarakteristikk. Selskapsloven § 1-2 (1) litra a jf. § 1-1 (1) definerer selskaper som en «*økonomisk virksomhet som utøves for to eller flere deltakeres felles regning og risiko*, og minst en av deltakerne har *et ubegrenset, personlig ansvar for deler av forpliktelsene* når disse til sammen utgjør virksomhetens samlede forpliktelser (min uth.)». <sup>151</sup>

KBO skal derimot ikke utøve en virksomhet for partenes «felles regning og risiko», men de ulike leddene i KBO skal som utgangspunkt svare økonomisk for sine pålagte aktiviteter, og er selv ansvarlig for sitt eget område. Unntak for dette gjelder i særlige tilfeller, men da fordeles utgiftene mellom eiere og brukere, eller Staten yter tilskudd, jf. enl. § 6-5 og enf. § 6-5. Virksomheten kan heller ikke sies å være av «økonomisk» karakter, slik sel. § 1-1 (1) litra a

---

<sup>151</sup> Lov om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (selskapsloven – sel.) 21. juni 1985 nr. 83.

forutsetter. Det fremgår imidlertid forutsetningsvis av aksjeloven § 2-2 annet ledd første punktum at selskaper også kan ha ikke-økonomisk formål.<sup>152</sup>

Det er ingen aktører i KBO som kan sies å ha «et ubegrenset, personlig ansvar for deler av forpliktelsene». KBO har heller ikke et eget styre som forvalter organisasjonen. Dette er imidlertid ingen forutsetning for å anse KBO som et selskap, da opprettelse av et styre er valgfritt, jf. sel. § 2-13 (1). Det faktum at KBO ikke har et styre kan likevel anses for et relevant, dog ikke viktig argument mot å anse KBO som et selskap, da det er vanlig å ha et styre. KBO har ingen selskapsavtale, som selskaper som ikke er indre selskaper er pliktige til å ha etter sel. § 2-3 (1). Et naturlig spørsmål i den forbindelse er om KBO i tilfelle er et «indre selskap», slik at unntaket for selskapsavtale får anvendelse. Svaret vil imidlertid avhenge av konklusjonen på om KBO i det hele tatt faller innenfor selskapslovens definisjon av selskap, og behøver dermed ikke behandles nærmere. Det fremkommer heller intet i regelverket eller øvrige kilder som tyder på at KBO er ment å være et selskapsrettslig organ. I seg selv er ikke dette avgjørende. Hvis en faller innenfor selskapslovens definisjoner, er det som utgangspunkt uten betydning om en selv mener en ikke er et selskap. Dette kan imidlertid tjene som argument mot å anse KBO som et selskap. Alt i alt må det være klart at KBO ikke kan anses som et selskap i selskapsrettslig forstand, hvilket medfører at selskapsloven ikke får anvendelse på KBOs virksomhet.

### 4.5.3 Forening?

Siden KBO ikke kan karakteriseres som et selskap, er det naturlig å dernest spørre om KBO dermed må anses som en forening, jf. *Woxholths* forutsetning om at en organisasjon enten er et selskap eller en forening (i juridisk forstand) hvis kjennetegnene på sammenslutninger foreligger.<sup>153</sup> Hvis et organ anses som en forening, utløser dette en rekke rettsfølger. Hvilke regler den enkelte forening underkastes, avhenger av hvilken type forening det er snakk om. Foreningsretten er ingen fast og enhetlig størrelse; det finnes ingen særskilt lovgivning som regulerer foreningers rettsstilling, slik som tilfellet er for selskaper. Rettsanvendelsesspørsmål må derfor løses konkret, eventuelt med grunnlag i allmenne prinsipper som kan tilpasses den enkelte forening, og foreningsrettslige regler må utledes av rettspraksis og uskreven rett. Hvorvidt en gruppe blir ansett for en forening, vil variere ut i fra hvilket rettslig

---

<sup>152</sup> Lov om aksjeselskaper (aksjeloven – asl.) 13. juni 1997 nr. 44.

<sup>153</sup> Se *Woxholth side 30*.

vurderingstema man er stilt ovenfor. Betegnelsen «forening» er således av en «relativ» karakter, og det er dermed vanskelig å si noe endelig om dette.

Det kan ikke stilles flere positive krav til en forening enn de som allerede er satt for å karakterisere en organisasjon som en sammenslutning. I norsk rett stilles det eksempelvis ikke krav om at foreningsbegrepet forutsetter et større antall medlemmer, etablering av styrende organer, vedtagelse av vedtekter eller annet formelt stiftelsesgrunnlag. Hvorvidt det betales kontingent av medlemmene er heller ikke avgjørende. Man kan heller ikke foreta en sondring mellom selskaper og foreninger basert på skillet mellom økonomisk og ikke-økonomisk formål. Det som gjenstår som det avgjørende som utgjør skillet mellom selskaper og foreninger er at et selskap har *eiere*, mens en forening er *selveiende*.

I henhold til sistnevnte punkt er det mest naturlig å anse KBO som selveiende, i den forstand at ingen «eier» kan disponere over midlene til disse rettssubjektene. Men vi ser likevel at KBO egentlig ikke passer inn verken i definisjonen av selskap eller forening, selv om organisasjonen kan sies å ha likhetstrekk som tilsvarer at KBO faller innenfor felleskategorien «sammenslutninger». Så vidt meg bekjent har KBO ingen felles midler i det hele tatt; hvert medlem skal som utgangspunkt dekke sine egne utgifter. Når det gjelder medlemsavgift, er det gjennom regelverket ikke direkte pålagt en egen avgift i form av kontingent. Energiloven § 6-7 sier imidlertid at departementet kan bestemme at det skal «utlignes et gebyr til dekning av utgiftene ved beredskapsmyndighetens arbeid med kraftforsyningsberedskap». Disse utgiftene skal fordeles mellom eiere og brukere av de anlegg beredskapskapitlet i energiloven omhandler. Likevel kan ikke dette sies å være midler som organisasjonen disponerer.

Et annet moment som har vært brukt for å sondre mellom selskaper og foreninger, er om medlemskapet er *åpent* eller ikke, i den forstand at «hvem som helst» kan melde seg inn. Retningslinjen har da vært at organisasjoner med lukket medlemskap er selskaper, mens med åpne medlemskap er foreninger. Som vi har sett har KBO en rekke medlemmer, «automatiske» sådanne.<sup>154</sup> Disse medlemskapene er pålagt gjennom lov, og det er derfor ikke naturlig å kalle medlemskapet åpent. Dette indikerer følgelig at KBO er innenfor selskapsgrupperingen. Men dette kan ikke medføre riktighet.<sup>155</sup> Dette taler i retning av at KBO verken er en forening eller et selskap.

---

<sup>154</sup> Se 4.3.1.

<sup>155</sup> Jf. det som er sagt ovenfor i 4.5.2.



Selv om KBO kan sies å ha en rekke likhetstrekk med foreninger, er det hovedsakelig én vesentlig forskjell. Mens foreninger oftest er sammenslutninger av privatrettslig karakter, er KBO i all hovedsak, slik organisasjonen fremstår i dag, *av offentligrettslig karakter*. Mens KBO er en myndighetsstyrt organisasjon, der rettskildene utelukkende består av lov, forskrift og instruks, er det vanlig at foreningene på en eller annen måte lager vedtekter felles for foreningen. Foreninger som medvirker i den offentlige styringsprosess kan imidlertid ligge i det ene ytterpunktet for hva som anses for foreninger.<sup>156</sup>

Alt i alt fremstår det derfor ikke som naturlig å karakterisere KBO verken som et selskap eller en forening. Dette får den følge at KBO som sådan verken er bundet av selskapsrettslige eller foreningsrettslige regler.

#### 4.5.4 Forvaltningsorgan?

Siden KBO fra øverste hold er myndighetsstyrt av NVE som beredskapsmyndighet, synes det mer treffende å betegne KBO som et forvaltningsorgan. Hva som regnes som forvaltningsorganer, er regulert i forvaltningsloven § 1 annet og tredje punktum. Ifølge annet punktum regnes «ethvert organ for stat eller kommune» som forvaltningsorgan. Enkelte organer er i kjernesonen for hva som regnes som forvaltningsorganer. Dette er organer som har som hovedoppgave å treffe eller forberede myndighetsvedtak. Slike organer blir undertiden kalt «egentlige» forvaltningsorganer. KBO kan derimot ikke sies å høre under denne kjernesonen, idet organisasjonens hovedoppgave ikke er å treffe eller forberede myndighetsvedtak, men å *utføre* slike vedtak.

Men forvaltningslovens definisjon strekker seg lengre enn som så. Også visse organisasjoner som i utgangspunktet er privateid er i noen tilfeller gitt offentlig myndighet. Som vi skal se senere er det nettopp en slik offentlig myndighet som er tildelt de ulike leddene i KBO i visse henseender. Som nevnt består KBO både av offentlige myndigheter (NVE) og statlige, kommunale eller private selskaper. Organisasjonen inneholder dermed en blanding av enheter som klart faller inn under lovens anvendelsesområde individuelt sett (NVE), enheter som klart faller utenfor (et privateid nettselskap) samt enheter som ligger i grenseland (selskap eid av kommuner/stat). Sistnevnte enhet kan

---

<sup>156</sup> Til sammenligning var derimot Samkjøringen organisert som en forening med vekslende antall medlemmer og kapital, og med begrenset ansvar utad. NVE deltok i denne sammenslutningen, men på linje med de andre deltakerne. Det offentlige innslag var således begrenset. Se mer om Samkjøringen i *Hammerside* 96-99.

unntaksvis falle inn under forvaltningsloven i de tilfeller «hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift», jf. fvl. § 1 tredje punktum.

Selv om KBO består av blandede enheter, må det være KBOs *virksomhet* som er det avgjørende utgangspunkt for vurderingen. Formålet til KBO er å være «*statens virkemiddel* for å etablere, opprettholde og øve en overordnet organisatorisk struktur som – i tilfelle en ekstraordinær situasjon – gir relevante ledd på forskjellige geografiske og funksjonelle nivåer myndighet, ansvar og oppgaver», jf. bfk. § 2-1 og Veiledningen § 2-1 (min uth.). Formålet taler altså for at KBO er statens organ – og dermed et forvaltningsorgan i forvaltningslovens forstand. Ved avgjørelsen av dette spørsmål, må det skilles mellom tilfeller der KBO er i operativ status og tilfeller der KBO kun er en «sovende» organisasjon.<sup>157</sup> KBO trer i operativ virksomhet og overtar ansvaret for landets kraftforsyning kun når dette er helt nødvendig for å ivareta grunnleggende samfunnsmessige og eventuelt totalforsvarsmessige interesser, jf. Veiledningen § 2-1. I slike tilfeller plikter alle enheter i KBO å rette seg etter direktiver fra overordnet myndighet jf. bfk. § 2-4. I Veiledningen § 2-2 er det understreket at de ulike leddene i KBO er «*statens representanter* når de i henhold til gjeldende lov og forskrifter utøver sitt ansvar og oppgaver». Dette innebærer at når kraftforsyningens regionsjefer (KRS), distriktssjefer (KDS) og leder for den enkelte enhet i KBO utøver sine oppgaver tildelt gjennom eller med hjemmel i lov og forskrift på vegne av KBO, gjør de dette som «*statens representanter*». I dette henseende må de ovennevnte personer i KBO anses å utøve «*virksomhet*» som statlig organ, jf. fvl. § 1.

Virksomhetens art taler også for å anse KBO som et forvaltningsorgan. Som vi skal se nærmere på nedenfor, er KBOs hovedoppgave i operativ status å håndtere ekstraordinære situasjoner på statens vegne.<sup>158</sup> Gjennom organisatorisk struktur og tildelte oppgaver skal KBO i ekstreme situasjoner forvalte landets kraftforsyning. Denne styring skal skje etter myndighetens ønsker (i praksis NVE), ikke etter det enkelte selskaps interesser. I hvilken grad de ulike enheter kan utøve myndighet i kraft av å være KBO-medlem, vil variere etter hvor alvorlig situasjonen som rammer kraftforsyningen er, med andre ord om KBO settes i operativ status eller om KBO kun blir pålagt konkrete oppgaver.

Innad er KBO organisert som et klassisk forvaltningsorgan, med hierarkiske nivåer som gjenspeiler seg i myndighet og mulighet til å instruere. Denne

---

<sup>157</sup> Om operativ status, se 6.2.

<sup>158</sup> Se 6.2.

virksomhet har klare likhetstrekk med tradisjonell myndighetsutøvelse, hvor øvre enheter i organet styrer underliggende organer gjennom instruksjer.

Etter en helhetsvurdering konkluderes det med at KBO er et forvaltningsorgan – et spesielt sådan, da det ikke opererer konstant, men ad hoc, i den forstand at organisasjonen bare er operativ som forvaltningsorgan i spesielle tilfeller (i operativ status og ved pålagte oppgaver). Grunnstrukturen eksisterer imidlertid konstant. Konsekvensene av at KBO må regnes som et forvaltningsorgan når organisasjonen utøver sin virksomhet blir redegjort nærmere for i det følgende.

## 4.6 KBOs forvaltningsrettslige stilling

Spørsmålet er så hvilke forvaltningsrettslige følger en slik rettslig karakteristik har, mer presist på hvilken måte KBO som forvaltningsorgan må rette seg etter forvaltningslovens regler og grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper, i tillegg til de mer spesifikke regler som er fastsatt i energiloven med forskrifter. Det vil i det følgende bli nærmere redegjort for sentrale forvaltningsrettslige regler og prinsipper som kan tenkes å ha betydning for KBOs virksomhet. Dette kapitlet vil danne grunnlaget for den videre framstilling om forebyggende tiltak i kapittel 5 og om håndtering av kriser i kapittel 6, og den konkrete innvirkning de ulike forvaltningsrettslige regler har vil i hovedsak bli drøftet der. Det vil derfor nedenfor bli stilt en rekke spørsmål som først vil bli besvart i nevnte kapitler.

### 4.6.1 Forvaltningsloven

Et spørsmål som oppstår er om KBO er bundet av forvaltningslovens regler. Det er viktig å avklare dette, da det har betydning for om forvaltningslovens regler, først og fremst i kapittel II og III, om ugildhet og saksbehandling, får anvendelse på den virksomhet KBO utøver.

Forvaltningsloven gjelder i utgangspunktet «den *virksomhet* som drives av *forvaltningsorganer*», jf. fvl. § 1 første punktum. Med «virksomhet» siktes det ikke bare til å treffe enkeltvedtak og utferdige forskrifter, men til all slags virksomhet.<sup>159</sup>

De ulike sjefene i KBO har gjerne en dobbeltrolle. På den ene side har de en stilling som for eksempel direktør, ingeniør etc. i et nettselskap. På den annen

---

<sup>159</sup> Eckhoff/Smith side 388.

side er de valgt ut som regionsjef, distriktssjef eller leder for sin enhet. Når de utøver sine oppgaver som ansatt i et selskap, eksempelvis administrative oppgaver, er de klarligvis ikke bundet av forvaltningslovens regler, med mindre unntaket i fvl. § 1 tredje ledd kommer til anvendelse. Som nevnt over vil de imidlertid være bundet i tilfeller der KBO har trådt i operativ status, så lenge oppgavene er omfattet av regelverket. Det er først på dette tidspunkt KBO driver *virksomhet* som forvaltningsorgan. Men også tilfeller der de ulike sjefene utøver virksomhet på vegne av KBO utenom tilfeller der KBO er operativ, må de anses å være bundet av forvaltningslovens regler. Dette har imidlertid ingen stor praktisk betydning, da de ulike sjefene i tilfeller utenom operative tilfeller har en mer rådgivende funksjon.<sup>160</sup>

Det må være helt klart at når KBOs medlemmer utøver virksomhet på vegne av KBO, altså når de billedlig sagt «tar KBO-hatten på», vil de være bundet av forvaltningsrettens regler.

#### **4.6.2 Grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper**

Enkelte prinsipper er av grunnleggende betydning for forvaltningsretten, og må alltid tas i betraktning i tillegg til og ved tolkningen av lover og regler som gjelder på området. Legalitetsprinsippet, forsvarlighetsprinsippet, saklighetsprinsippet og likhetsprinsippet er prinsipper som står sterkt i forvaltningsretten. Disse prinsippene og hvilken betydning de kan tenkes å ha for KBOs praksis vil bli drøftet i det følgende.

##### ***Krav om tilstrekkelig hjemmel***

Forvaltningen må ha rettslig grunnlag for å utøve myndighet. Det finnes flere typer slike rettslige grunnlag. Dette kravet blir gjerne negativt formulert som at hjemmel i lov er nødvendig bare når andre mulige grunnlag for kompetanse ikke strekker til.<sup>161</sup> Hvorvidt andre grunnlag strekker til, beror blant annet på tiltakets art. Visse tiltak må på grunn av sitt innhold ha hjemmel i lov, jf. legalitetsprinsippet. Det er da som regel tilstrekkelig at loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven gir en slik kompetanse. Hjemmel i instruks som ikke har hjemmel i lov, kan imidlertid ikke sies å tilfredsstille dette kravet. Dette er verdt å merke seg i vår sammenheng, da instruks er et sentralt rettsgrunnlag for KBOs handlinger. Alternative rettsgrunnlag enn lov

---

<sup>160</sup> Se 6.2.

<sup>161</sup> *Eckhoff/Smith side 235.*

eller bestemmelser gitt i medhold av lov kan være organisasjons- og instruksjonsmyndighet, det offentliges «private autonomi», grunnlovens spesielle kompetanseregler eller annen sedvanerettslig kompetanse (særlig nødrettskompetanse).<sup>162</sup>

Spørsmålet er så hvilken betydning disse prinsippene får for KBOs virksomhet. Som forvaltningsorgan er KBO naturligvis bundet av det klare utgangspunktet: For all virksomhet KBO eller dens medlemmer utøver som er myndighetsutøvelse, må det foreligge tilstrekkelig hjemmel. Hva som anses som tilstrekkelig hjemmel, beror på det enkelte tilfelle, og det er derfor vanskelig å si noe generelt om dette. Imidlertid kan det bemerkes at jo mer inngripende KBOs styring over underordnede er, desto klarere hjemmel må foreligge. Det som gjør hjemmelsdiskusjonen spesiell hva angår KBO sammenlignet med andre forvaltningsorgan, er at KBO i praksis ikke er et statisk forvaltningsorgan som til enhver tid bedriver forvaltningsvirksomhet, men at organet kan sies å operere ad hoc, og da på forskjellig måte etter situasjonen.<sup>163</sup> Diskusjonen om tilstrekkelig hjemmel vil være sentral i den følgende framstilling.<sup>164</sup>

### ***Forsvarlig saksbehandling***

Et grunnleggende krav til forvaltningen er at den skal treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig behandling. Dette kravet regnes som en ulovfestet rettsregel som supplerer de lovfestede krav til saksbehandlingen i forvaltningsloven og andre lover.<sup>165</sup> Dette forsvarlighetskravet har flere sider. For det første innebærer kravet at kontradiksjon skal forekomme, dette for å sikre at alle som berøres av en offentlig avgjørelse skal ha muligheter til å øve innflytelse i prosessen. I praksis vil dette innebære elementer som rett til å bli varslet, rett til innsyn i saksdokumentene og rett til å bli hørt. For det andre skal saken utredes forsvarlig, både faktisk og rettslig. Dessuten inneholder forsvarlighetskravet en siste side; retten til å få overprøvd avgjørelsens rettmessighet.

Spørsmålet som oppstår i denne forbindelse, er hvilken juridisk og praktisk betydning dette grunnprinsippet får for KBOs praksis når den utøver forvaltningsmyndighet. Mange av de oppgaver KBO er tildelt vil bære preg av

---

<sup>162</sup> Se nærmere i *Eckhoff/Smith kapittel 11*.

<sup>163</sup> Se nærmere i 4.5.

<sup>164</sup> Især i kapittel 6.2.

<sup>165</sup> *Graver (4) side 83*.

tidsfaktoren; hvis et terrorangrep truer eller har rammet kraftforsyningen vil en handling fra KBOs side etter all sannsynlighet haste. Vurderingen blir hvorvidt kravet til forsvarlig saksbehandling kan senkes i en slik situasjon.

### ***Nøytralitet og saklighet***

Særlig der forvaltningen treffer avgjørelser på et vidt grunnlag, er det behov for å sikre mot et misbruk av en slik frihet, både fra den enkelte tjenestemanns side (subjektivt misbruk) og fra forvaltningens side (objektivt misbruk). Sistnevnte gjelder en kontroll av om forvaltningen har holdt seg innenfor de rettslige rammer som er lagt og om forvaltningen har lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn (den såkalte «objektive premisskontroll»<sup>166</sup>). Konsekvensen av en avgjørelse som bryter prinsippet om nøytralitet og saklighet kan bli ugyldighet.

Likhetsgrunnsetningen står sterkt på dette rettsområdet. Prinsippet skal bidra til å ivareta en kontroll med at det ikke oppstår forskjellsbehandling som er tilfeldig eller umotivert.

Igen oppstår spørsmålet om hvilken betydning, juridisk og praktisk, dette prinsippet får for KBOs praksis når den utøver forvaltningsmyndighet. Disse hensynene er særlig interessante med tanke på sammensetningen i KBO, der ledere på sentralt, regionalt og lokalt nivå samtidig som de representerer KBO de facto er ansatt i et selskap.

### ***Krav om forholdsmessighet***

Det ulovfestede kravet om forholdsmessighet i forvaltningens praksis innebærer at «forvaltningen bare [bør] bruke sin skjønnsmessige kompetanse der det er nødvendig, og bare der de samlede fordeler oppveier ulempene»<sup>167</sup>. Nærmere betyr dette at det tiltak som forbyr eller påbys må være *egnet* til å fremme de formål inngrepet har. I tillegg må et tiltak ikke være mer inngripende enn *nødvendig* sammenlignet med formålet. Hvis det finnes en alternativ og mindre inngripende måte å nå formålet på, er tiltaket etter dette uforholdsmessig. Dessuten vil forholdsmessighetskravet kunne innebære et krav om at fordelene ved å foreta inngrepet overstiger ulempene.<sup>168</sup> Når det er snakk om økonomiske verdier, vil denne vurderingen ligne på en kost-nytte

---

<sup>166</sup> *Op.cit. side 114.*

<sup>167</sup> *Op.cit. side 133.*

<sup>168</sup> *Op.cit. side 134.*

analyse. Forholdsmessighetsstandarden vil kunne variere fra rettsområde til rettsområde.

I vurderingen av hvilken betydning forholdsmessighetsprinsippet får for KBO bør det tas i betraktning at det enkelte KBO-medlem egentlig tilhører et annet selskap enn det selskap som isolert sett er rammet. Med dette menes hvor innsats må ytes eksempelvis for å utføre reparasjoner på et annet selskaps nett. Dette bør etter min mening tilsi at forholdsmessighetsprinsippet tas særlig hensyn til. Når et selskaps ressurser og kapasitet benyttes på andres vegne, bør altså fordelene overstige ulempene. På den annen side må det bemerkes at KBO i praksis vil bli benyttet når situasjonen virkelig nødvendiggjør det. Av den grunn kan det tenkes at det skal mye til for at en anser forholdsmessighetsprinsippet krenket.

#### **4.6.3 Unntak fra forvaltningslovgivningen?**

På tilgrensende områder er det fastsatt unntak fra forvaltningsloven for avgjørelser som fattes.<sup>169</sup> Dette gjelder for eksempel for avgjørelser som fattes av rasjoneringsmyndigheten eller den rasjoneringsmyndigheten har delegert kompetanse til (i praksis KBO), jf. enl. § 5A-2 tredje ledd, i forbindelse med gjennomføring av rasjering. Etter dette er forvaltningsloven kapittel VI om klage og omgjøring og kapittel II om ugildhet unntatt. Det understrekes imidlertid i enl. § 5A-2 tredje ledd fjerde punktum at saker likevel skal forberedes og avgjøres etter «en forsvarlig, saklig og nøytral saksbehandling». Begrunnelsen for unntakene følger av forarbeidene.<sup>170</sup> Fordi vedtakene må gjennomføres umiddelbart av hensyn til situasjonen, kan en klage ikke hindre at tiltaket blir gjennomført. Når det gjaldt habilitet, viste departementet til at det i praksis vil være «tilnærmet umulig å legge til rette for en effektiv og moderne krisehåndtering i kraftforsyningen uten å involvere som beslutningstakere personer og aktører som i ulik grad er i posisjoner som etter forvaltningsloven § 6 medfører at vedkommende automatisk blir inhabil».<sup>171</sup> Unntak fra forvaltningsloven er også gjort i forbindelse med utøvelsen av systemansvaret, jf. enl. § 5A-1 tredje ledd.

Tilsvarende unntak fra forvaltningsloven er ikke vedtatt for KBOs handlinger i forbindelse med beredskap. Det er vanskelig å forstå hvorfor. Dette spørsmål er ikke drøftet i energiloven med forarbeider. De hensyn som

---

<sup>169</sup> Om tilgrensende områder, se 2.4.

<sup>170</sup> Ot.prp. nr. 8 (2003-2004) punkt 3.3.

<sup>171</sup> l.c.

ligger bak unntaket ved rasjoneringsvedtak gjør seg gjeldende også for avgjørelser som fattes når en krise utløser bestemmelser i beredskapslovgivningen i energiloven. I likhet med en rasjonerings situasjon, vil et vedtak ved en terror- eller sabotasje handling angivelig haste, og også her vil en klageadgang, som er hovedregelen etter forvaltningsloven kapittel VI, kunne hindre den nødvendige effektivitet. Hva gjelder habilitet, er det intet som tilsier at hensynene bak innføringen av unntaket for rasjoneringsavgjørelsens vedkommende ikke burde bli vektlagt også for den virksomhet KBO utfører i beredskapssituasjoner.

Det følger imidlertid eksplisitt av bfk. § 7-3 at vedtak fattet av NVE «kan påklages til departementet». Om dette gjelder for avgjørelser besluttet av ledd i KBO er imidlertid usikkert. Bestemmelsen opplyser bare om den generelle klageadgang på enkeltvedtak fattet under utøving av offentlig myndighet, jf. fvl. kapittel VI og Veiledningen § 7-3. Klageadgangen etter bfk. § 7-3 gjelder imidlertid kun for enkeltvedtak fattet i medhold av beredskapsforskriften. Det vil likevel følge av hovedregelen i forvaltningsloven at det også vil foreligge en klageadgang for vedtak fattet i medhold av energiloven eller energilovforskriften. Dette innebærer som utgangspunkt at for eksempel et vedtak om å iverksette KBO operativt med hjemmel i enl. § 6-1 kan påklages.<sup>172</sup>

Man kan imidlertid spørre om unntakene fra forvaltningsloven i enl. § 5A-2 tredje ledd kan anvendes analogisk for vedtak som fattes i beredskapsøyemed. Det er imidlertid grunn til å utvise forsiktighet med å trekke analogier på et slikt område. Lovgivers mening må tillegges stor vekt ved vurderingen. Når lovgiver eksplisitt har vedtatt unntak for rasjonering og systemansvar og ikke for beredskap, kan man spørre om dette er en glipp fra lovgivers side. Det er imidlertid intet som tyder på dette. Forvaltningslovens bestemmelser må derfor som utgangspunkt gjelde uten unntak for beredskapsvirksomhet. Enkelte unntak følger imidlertid av forvaltningsloven, hvor effektivitetshensyn og hensyn til vedtakets gjennomførbarhet gjør seg gjeldende, se fvl. §§ 16 tredje ledd litra a, 17 annet ledd litra b, 23 og 27 annet ledd.

#### **4.6.4 Sammenfatning**

Når det enkelte ledd i KBO utøver sin virksomhet i kraft av å være KBO-representant, må vedkommende følge de forvaltningsrettslige regler som

---

<sup>172</sup> Om KBOs operative virksomhet, se kapittel 6.



berører hans virksomhet. Dette innebærer for eksempel at når en av distriktssjefene (KDS) «tar KBO-hatten på», er han bundet til andre regler enn når han representerer selskapet. Etter dette må han eksempelvis overholde forvaltningsrettslige regler om taushetsplikt; det kan være slik at han gjennom sin virksomhet som distriktsrepresentant får tilgang til informasjon hos et konkurrerende selskap. Han kan heller ikke forskjellsbehandle de selskap hans virksomhet berører. På denne måte kan han for eksempel ikke favorisere sitt eget selskap ved å prioritere en reparasjon på egne kraftlinjer før andre selskapers nett utbedres, med mindre det er saklig grunn til dette. Han bør heller ikke være inhabil i sine avgjørelser. Et interessant spørsmål i den forbindelse er hvor enkelt det er å overholde denne regelen – KBO-representanten vil jo oftest samtidig være ansatt i et selskap.

KBO ble dannet *før* markedsreformen. Nå møtes således *konkurrenter* innenfor rammen av KBO. Spørsmålet er om hele konstruksjonen er tilpasset markedssystemet. Og framfor alt oppstår spørsmålet om konstruksjonen er tilpasset *dagens trusselbilde*. Disse momenter er gjenstand for en nærmere drøftelse i det følgende, der det forebyggende element ved beredskapslovgivningen først blir behandlet, før håndteringsmessige spørsmål deretter drøftes.

## 5 Forebygging – den enkelte enhets ansvar

### 5.1 Innledning

En viktig del av beredskapsarbeidet i kraftforsyningen ligger på det forebyggende plan, det vil si hva som på forhånd skal gjøres for å unngå at terrorister eller sabotører med enkle grep kan forårsake et avbrudd. Beredskapsregelverket legger betydelig vekt på de selvstendige plikter som hver enkelt enhet i KBO har, uten at NVE behøver å treffe vedtak i hvert enkelt tilfelle. Hovedproblemstillingen for dette kapittel er hvilken plikt den enkelte enhet i KBO har til å forebygge en menneskevoldt trussel mot kraftforsyningen.

Beredskapsregelverket inneholder en rekke plikter for aktørene, både av overordnet og av noe mer spesifikk karakter. Myndighetene har i beredskapsforskriften valgt å sette krav til funksjon og overordnede mål framfor detaljerte tekniske krav. Denne type styringsverktøy fordrer en spesiell oppmerksomhet, og vil derfor bli gjennomgått i det følgende. Temaet i dette kapitlet vil være hvordan myndighetene styrer aktørene i kraftbransjen til å iverksette forebyggende tiltak, og hvordan en intern normering må gjøres av den enkelte aktør. De grunnleggende krav i beredskapsforskriften vil derfor bli presentert, samt eksempler på konkrete plikter som påhviler aktørene. Hvordan en *kontroll* av pliktsubjektet skal foregå vil bli behandlet senere.<sup>173</sup> Dette kan illustreres med følgende figur, som forenklet viser kjeden av normerings- og kontrolltiltak i beredskapslovgivningen:



Figur 4

#### 5.1.1 Funksjonskrav som styringsverktøy

Beredskapsforskriften er gjennomgående bygget opp med funksjonskrav. Funksjonskrav innebærer at det stilles krav om *hvilke mål* som skal nås, i stedet for å ha detaljerte regler om *hvilke framgangsmåter* som skal følges.

<sup>173</sup> Se kapittel 7.

Funksjonskrav kan anses som et utslag av og en særlig form for effektivitetsbestrebelse.<sup>174</sup> Effektivitetsidealer går ut på å oppnå så mye som mulig med minst mulig innsats. I dette ligger det særlig to momenter: graden av målrealisering og omkostninger. Funksjonskrav er dermed et virkemiddel for å nå slike mål. I enkelte situasjoner vil man være mest opptatt av å realisere målet, for eksempel ved krig eller naturkatastrofer, og vil da gå inn for målet uavhengig av kostnader. I andre tilfeller vil man være mest opptatt av omkostningene.

Et klassisk eksempel på hvordan slike funksjonskrav er utformet, er å angi hvilke krav vegger skal oppfylle m.h.t. brannsikkerhet, lydisolering mv. i stedet for detaljert å angi dimensjonering eller materialvalg. På denne måte legges det opp til at pliktsubjektet langt på vei selv kan bestemme framgangsmåten for å oppfylle de krav som er satt. Det legges dermed til rette for å ta hensyn til individuelle forutsetninger, behov og ressurser. Siden funksjonskravene ikke stiller detaljerte krav, er det blitt vanlig å angi forslag til framgangsmåte i veiledninger og retningslinjer. Slike dokumenter er imidlertid i all hovedsak ikke-bindende, i den forstand at også andre løsninger kan aksepteres innenfor visse rammer.<sup>175</sup>

Funksjonskrav som virkemiddel i beredskapslovingen på kraftforsyningsområdet er ingen særegen lovgivningsteknikk, men i tråd med trenden på andre rettsområder. En utvikling fra detaljstyring til funksjonskrav startet for alvor på 80-tallet, særlig for sikkerhetsreglers vedkommende, for eksempel for oljevirkosomheten. I dag kan vi også se funksjonskrav i HMS-forskriftene, som gjelder helse, miljø og sikkerhet (HMS) i petroleumsvirkosomheten.<sup>176</sup>

Forskriftene utgjør en helhetlig regulering av HMS-krav. Målsettingen ved disse forskriftene var å skape et bedre, enklere og mer kostnadseffektivt (besparende) regelverk. Antall forskrifter ble da redusert fra 22 til 5. De någjeldende fem forskrifter utgjør til sammen det man kaller HMS-forskriftene.

En overgang fra detaljerte krav til funksjonskrav kom noe senere i beredskapssektoren i kraftforsyningen enn på for eksempel oljesektorens

---

<sup>174</sup> *Eckhoff/Smith side 75.*

<sup>175</sup> Om veiledningers rettskildemessige betydning, se 1.2.3.

<sup>176</sup> Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirkosomheten (rammeforskriften) 31. august 2001 nr. 1016 (i kraft 1. januar 2002) med tilhørende fire forskrifter.

område. Tidligere regelverk, særlig retningslinjene, var langt mer detaljerte og spesifikke enn de vi ser i dag.

*Fordeler* ved funksjonskrav i motsetning til detaljert regulering er for det første at slike regler gir den som er gjenstand for regulering frihet til selv å velge hvordan man skal oppfylle de krav som er stilt. Man kan si at den regulerte må foreta en «intern normering», i den forstand at pliktsubjektet selv må legge en foreløpig norm til grunn innenfor de rammer bestemmelsen setter.<sup>177</sup> Den foreløpige karakteren ved normen henger sammen med den etterfølgende kontroll. Dette skaper et incitament til å finne frem til de beste og billigste løsninger. Det vil jo normalt være i det enkelte selskaps interesse å redusere omkostningene ved tiltak som er påbudt. På denne måte vil funksjonskrav bidra til en kostnadseffektiv løsning. Det enkelte selskap kan dermed velge den løsning som passer selskapets forutsetninger best. Slike regler vil heller ikke utgjøre en hindring for at ny teknologi tas i bruk, siden det åpnes for alternative måter å oppfylle kravene på. Hvis ny teknologi skal utnyttes når kravene er detaljstyrt, vil dette ofte fordre en regelendring fra myndighetenes side. Dette kan være en ressurskrevende prosess, som vanskeliggjør en oppdatering av regelverket i takt med den teknologiske utviklingen. Funksjonskravene har derimot en dynamisk karakter. Slike krav kan også gi en klarere forståelse for sikkerhetsreglene, ved at pliktsubjektet aktivt må finne en løsning i stedet for å følge detaljregler til punkt og prikke. Ved funksjonskrav må pliktsubjektet til en viss grad vise initiativ, oppfinnsomhet og en selvstendig beredskapsmessig vurdering. Dette vil også kunne gi en økt bevissthet for viktigheten av sikkerhet. Et annet poeng med funksjonskrav er at mange mener at den enkelte aktør i bransjen alltid *bør* være ansvarlig for egen virksomhets sikkerhet. Ved en detaljert regulering ville ansvaret blitt skjøvet over på lovgiver. En siste fordel ved funksjonskrav er at regelverket ikke behøver være så detaljert, og dermed ikke så omfattende. Dette kan gjøre arbeidet enklere og mindre ressurskrevende for den som utformer regelverket, men kan også være en fordel for de som skal overholde regelverket, ved at det muligens er letter tilgjengelig.

Det må imidlertid bemerkes at det også er visse *ulempes* med en slik form for regulering. Særlig kan det knyttes betenkeligheter ut fra rettssikkerhetshensyn. *Graver* påpeker særlige rettssikkerhetsproblemer som kan følge av bruken av funksjonskrav.<sup>178</sup> For det første nevnes tilfeller hvor funksjonskravene nærmer

---

<sup>177</sup> Se Figur 4 i kapittel 5.1.1.

<sup>178</sup> Se *Graver* (3) side 300-304.

seg å lovregulere krav til en idealstandard. Dette utgjør en «skarp kontrast til rettsstatens idealer om at retten skal nøye seg med å fastsette minstekrav til borgernes atferd, og overlate streben etter idealene til moralen og andre belønningsmekanismer». Hvorvidt dette hensyn gjør seg gjeldende for sikkerhetsreguleringer på kraftforsyningens område må vurderes konkret, og vil særlig bero på hvilket sikkerhetsnivå lovgiver har valgt. Det andre rettssikkerhetsaspektet har nær sammenheng med det første, og knyttes til lover som er utformet slik at de blir hyppig overtrådt. Dette vil også bero på sikkerhetsnivået. Jo mer som skal til for å overholde regelverket, jo oftere kan det tenkes at kravene blir brutt. Dette vil kreve en administrativ utvelgelse fra håndhevingsmyndighetenes side, forutsatt at de ikke har kapasitet til å etterfølge samtlige brudd. Hvis følgene av funksjonskravene blir slik, kan dette svekke forutberegneligheten for de som er omfattet av regelverket.

Forutberegneligheten for aktørene kan også tenkes svekket ved funksjonskrav på andre måter. Dette kan spesielt knyttes til det valg pliktsubjektet har tatt for å tilfredsstille kravene, altså om løsningen blir «godkjent» ved eventuell etterfølgende kontroll. Den interne normering må på grunn av videre rammer anses mer utfordrende ved funksjonskrav enn ved detaljkrav. I tillegg kan en påleggskompetanse for myndighetene også sies å svekke forutberegneligheten til en viss grad. Med dette menes situasjoner hvor den enkelte har utført tiltak som tilfredsstiller kravene, men så kommer et pålegg om for eksempel utbedringer eller endringer til tiltakene i tillegg. Imidlertid vil slike pålegg også gjerne kunne gis der kravene er detaljerte, slik at faren for en svekket forutberegnelighet også vil kunne foreligge ved detaljstyring. Men det kan tenkes at behovet for å gi pålegg vil være større der det er større rom for de enkelte å selv bestemme framgangsmåten. Gjennom pålegg kan dermed myndighetene kompensere for den «løsere» styring de har gjennom funksjonskrav. I så måte kan forutberegneligheten svekkes, ved at tiltaket, som i utgangspunktet er tilfredsstillende etter kravene, ikke lenger er tilstrekkelig.<sup>179</sup>

### **5.1.2 Avgrensning og videre framstilling**

I det følgende vil drøftelsen sentreres om enkelte krav som i særlig grad vil berøre nettselskaper i forbindelse med terrortrusselen. Hovedhensikten er å illustrere lovgivningsteknikken på området; dets innhold og funksjon.

---

<sup>179</sup> Om bruk av funksjonskrav i sikkerhetsreguleringer, se også *Logstein*.

Regelverket inneholder to ulike reguleringsmetoder; bestemmelser som setter konkrete plikter (funksjonskrav) for enhetene og bestemmelser som åpner for at myndighetene kan treffe nærmere vedtak om pålegg for den enkelte aktør. Skillet mellom disse to former for styringsverktøy vil bli fulgt.

Beredskapsforskriften skiller også mellom to ulike typer krav; overordnede krav og mer konkrete krav. Det vil først bli redegjort for overordnede, generelle krav i forskriften, før utvalgte tematiske krav og plikter blir gjennomgått. Avslutningsvis vil myndighetenes adgang til å sette nærmere plikter for aktørene gjennom pålegg bli sett nærmere på.

I det følgende vil funksjonskrav som styringsmetode fra myndighetens side bli brukt som analyseverktøy for de sikkerhetskrav som dette kapittel vil omhandle. Med dette søkes ikke en fullstendig analyse av funksjonskravenes «levedyktighet» eller kvalitet, men det vil underveis bli påpekt hvilken virkning det å stille det gitte funksjonskrav kan tenkes å ha, både i positiv og negativ forstand. En fullstendig analyse av funksjonskravene egnethet på dette området ville fordre inngående undersøkelser på de enkelte selskapers holdninger til regelverket, hvordan myndighetene håndterer dette i praksis mv. Dette ville sprengt rammene for framstillingen. Avslutningsvis vil blikket bli løftet fremover i tid, ved å spørre om funksjonskravene er kommet for å bli. Dette beror hovedsakelig på hvorvidt funksjonskravene fungerer etter hensikten – i et juridisk perspektiv.

## 5.2 Overordnede krav

Gjennom beredskapsforskriften § 1-1 tas det sikte på et *helhetlig beredskapskonsept*.<sup>180</sup> Beredskapsforskriften kapittel 1 angir nærmere de overordnede elementer som inngår i dette beredskapskonseptet; risiko- og sårbarhetsanalyse, beredskapsplan og øvelse. Krav til kvalitetssystem i bfk. § 1-2 utgjør også et av de overordnede krav. Et slikt kvalitetssystem innebærer en kontroll av at pliktsubjektene overholder bestemmelsene i beredskapsforskriften, og vil bli nærmere behandlet senere.<sup>181</sup> De overordnede krav er sentrale og grunnleggende, og inngår som moment i tolkningsprosessen for de øvrige krav i beredskapsforskriften.

---

<sup>180</sup> Se 2.3.

<sup>181</sup> Se 7.2 og 7.3.

### 5.2.1 Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS)

Gjennom bfk. § 1-3 er alle enhetene i KBO pliktige til å utføre risiko- og sårbarhetsanalyser. Hensikten med disse er å identifisere «virksomhetens risikopotensiale» og «de tiltak som effektivt oppfyller kravene i denne forskriften». Som vi har sett, utgjør slike analyser første ledd i beredskapsprosessen.<sup>182</sup> Det er her grunnlaget for det videre beredskapsarbeid dannes. Analysen danner dermed utgangspunktet for planlegging og gjennomføring av forebyggende tiltak, for beredskapsplaner og for krisehåndtering (eller øvelser).<sup>183</sup>

Bestemmelsen er utformet som et funksjonskrav, idet *målet* for analysen er angitt, men *ikke metoden* for gjennomføringen av analysen. Pliktsubjektet har dermed som utgangspunkt frihet til selv å velge den hensiktsmessige framgangsmåten.

Veiledningen § 1-3 presenterer en grovmetode for hvordan en slik analyse *kan* gjennomføres, en analyse som betegnes som ROS.<sup>184</sup> Det følger imidlertid av det som tidligere er sagt at enhetene ikke er pliktige til å følge den foreslåtte analysemetoden.

Hva som er målet for analysen må den enkelte enhet i første omgang kartlegge selv ved å legge en foreløpig intern norm til grunn.<sup>185</sup> Dette innebærer blant annet at enheten må ta stilling til hva som menes med «risikopotensiale», og hva som menes med «effektive tiltak» i bfk. § 1-3. Dette er nødvendig for å klargjøre hvor grundig analysen må være mv.

Ved enhetens vurdering av framgangsmåten for analysen er det visse momenter som må tas i betraktning. Formålet med ROS er å identifisere svake sider ved for eksempel kraftforsyningens infrastruktur, for derved å kunne sette inn målrettede og ressurseffektive tiltak eller justeringer. For det første kan en slik analyse gi de riktige forutsetninger for en effektiv beredskapsorganisering. Dessuten kan den være et bidrag til en videre kost/nytte-analyse, altså et grunnlag for å gjøre de riktige økonomiske investeringer. ROS benyttes til to viktige grunnlag for beredskapstiltak: Å identifisere potensielle trusler og å identifisere hvilke forebyggende tiltak som er hensiktsmessige.

Etter bfk. § 1-3 skal disse analysene være «oppdaterte». Hva som ligger i dette, sier forskriften ikke noe nærmere om. Tatt i betraktning at analysen

---

<sup>182</sup> Se 2.3.

<sup>183</sup> Om forebyggende tiltak, se 5.3.

<sup>184</sup> Risiko- og sårbarhetsanalyse.

<sup>185</sup> Se 5.1.1.

danner grunnlaget for all videre beredskapsplanlegging, burde dette tilsi at analysen til enhver tid må være oppdatert, slik at analysen må foretas mer eller mindre kontinuerlig. Dette må særlig gjelde dersom ytre faktorer tilsier at trusselbildet har endret seg.<sup>186</sup> Når det gjelder trusler i form av terror, kan en trussel rettet mot Norge av et terrornettverk tilsi at en må foreta en ny vurdering av om dette endrer tilstanden for kraftforsyningen.<sup>187</sup> Veiledningen § 1-3 sier til dette spørsmål at ROS bør være en løpende prosess som integreres i det daglige arbeidet.

Vi ser her et eksempel på en av ulempene med å sette funksjonskrav; en bestemmelse som er utformet slik at den hyppig vil bli overtrådt, i den forstand at analysene ikke alltid vil tilfredsstillende kravet til oppdatering. Det er i alle fall tenkelig at et slikt analysearbeid til tider vil kunne bli nedprioritert, særlig på et område som terror- og sabotasje, hvor sannsynligheten for et angrep anses som lav. I praksis kan det spørres om enhetenes analyser virkelig vil være oppdaterte til enhver tid i forhold til våpenutvikling blant terrorister, deres strategier mv. Man kan derfor spørre om et krav om oppdatering med hell kunne vært presisert nærmere. Dette ville imidlertid trolig vært vanskelig. Hvis man tok utgangspunkt i en grense i tid, for eksempel at analysene skal oppdateres første virksomhetsdag hver måned, ville det dynamiske trekk blitt redusert, i den forstand at hendelser ikke ville blitt fanget opp av systemet umiddelbart. Det er også lite trolig at det lar seg gjøre å definere en liste over hendelser som bør utløse en revidering av risiko- og sårbarhetsanalysen. Derfor er det kanskje den beste løsning at dette som utgangspunkt får være den enkeltes vurdering.

Når det gjelder det innholdsmessige foreslår Veiledningen at analysen består av fem faser: Kartlegging av uønskede hendelser, beskrivelse av årsaker og fastsettelse av sannsynlighet, beskrivelse av konsekvenser, forming av risikomatrix<sup>188</sup> samt forslag til mottiltak.<sup>189</sup> Hvis det oppstår et forsøk på

---

<sup>186</sup> Når det gjelder analysen av trusselbildet, er dette en vurdering som selskapet vanskelig selv kan anses skikket til å gjøre. Et slikt trusselbilde er en vurdering av sikkerhetspolitisk karakter. Antakelig er det mest hensiktsmessig at man støtter sin vurdering på den analyse Politiets sikkerhetstjeneste (PST) gjør. PST må med sin kompetanse regnes som en betydelig bidragsyter for både generelle og spesifikke trusselanalyser som bidrag til et helhetlig beredskapskonsept i kraftforsyningen, jf. Strategiheftet, vedlegg 4.

<sup>187</sup> Om terrornettverk, se 3.4.

<sup>188</sup> Et risikodiagram som viser sammenhengen mellom sannsynlighet og konsekvens. Der hvor krysningspunktet mellom vurdert sannsynlighet og konsekvens oppstår, kan man avlese vurdert risiko for det objekt/område man har vurdert.

<sup>189</sup> Risikoreducerende tiltak av forebyggende (sannsynlighetsreducerende) eller skadebegrensende (konsekvensreducerende) tiltak. Se Veiledningen § 1-3.



sabotasje mot deler av nettet, kan en etterfølgende analyse gjøres på denne måten. Dermed kan den aktuelle aktør finne grunnlaget for en eventuell revisjon av sitt beredskapsarbeid ved å ta utgangspunkt i en kartlegging av risikoen. Risiko kan defineres som produktet av sannsynlighet og konsekvens. Hvis selskapet dermed etter en analyse finner at sannsynligheten for angrep har økt, samt at et eventuelt angrep vil få store konsekvenser, tilsier dette at de forebyggende tiltak bør endres.

## 5.2.2 Beredskapsplan

Etter bfk. § 1-4 er alle enhetene i KBO pliktige til å ha «en oppdatert og funksjonell beredskapsplan». En slik plan er ment å være hjelpemidlet når ulykken først er ute – i vår sammenheng når et terror- eller sabotasjeangrep har medført strømavbrudd. For dette formål skal planen omfatte «forberedelser og tiltak» det kan bli nødvendig å iverksette ved «andre ekstraordinære situasjoner» som kan påvirke kraftforsyningens drift og sikkerhet. Når beredskapsprosessen har vært gjennom risiko- og sårbarhetsanalysen og en planlegging og gjennomføring av forebyggende tiltak, er vi over på det punkt hvor beredskapsplanen kan utarbeides.

Enhetene er pliktige til å samordne planen med andre berørte myndigheter og andre relevante aktører, jf. bfk. § 1-4 tredje punktum. I denne sammenheng kan for eksempel et samarbeid med Fylkesmannen være aktuelt.<sup>190</sup>

Også her ser vi at kravet til beredskapsplan er formulert med målsetning, ikke framgangsmåte. Veiledningens hovedformål å imidlertid nettopp å være et *hjelpemiddel* for utarbeidelse av en beredskapsplan. Igjen må det minnes om at Veiledningens løsninger kun er retningsgivende, ikke bindende. Velges andre løsninger må det imidlertid kunne dokumenteres at enhetens løsning er like bra eller bedre enn Veiledningens.<sup>191</sup>

På samme måte som for ROS-analyser, skal også planen være «oppdatert». I all hovedsak må kravet til hyppighet av revisjon her være det samme som for risiko- og sårbarhetsanalysene. Veiledningen nevner særlig at det kan være aktuelt å revidere beredskapsplaner som følge av erfaringer tilegnet gjennom øvelser og reelle aksjoner.<sup>192</sup> Vi ser her en nær sammenheng mellom ROS-analysene og beredskapsplanen. Hvis en ROS-analyse blir endret, er en naturlig følge at beredskapsplanen må revideres i henhold til dette.

---

<sup>190</sup> Se 6.5.

<sup>191</sup> Se Veiledningens forord.

<sup>192</sup> Veiledningen § 1-4.

### 5.2.3 Øvelser

Etter bfk. § 1-5 er alle enhetene i KBO pliktige til å gjennomføre «øvelser med slikt innhold, omfang og hyppighet at enhetens kompetanse utvikles og vedlikeholdes for at enheten kan løse de oppgaver den kan bli stilt ovenfor». På dette punkt er vi inne i siste trinn av beredskapsprosessen, og det er her grunnlaget for den videre prosess i hovedsak dannes, for eksempel ved at det blir avdekket at sårbarhetsvurderingen ikke er tilstrekkelig oppdatert, at andre forebyggende tiltak må iverksettes, at revisjon av planen er nødvendig mv.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med ROS-analysen og beredskapsplanen. Med bakgrunn i det som er blitt lagt til grunn i den tidligere prosessen, kan dette nå testes i form av øvelser. Gjennom ROS-analysen er det blitt avdekket hvilke «oppgaver den kan bli stilt ovenfor». Analysen kan være til hjelp for å klargjøre *hva* som skal øves, hvor ofte og under hvilke forhold. Gjennom beredskapsplanen er det angitt en framgangsmåte for *hvordan* disse oppgavene skal håndteres, og kan dermed være et godt planleggingsgrunnlag for øvelsen.

Også i denne sammenheng er det i stor grad opp til enheten å bestemme hvordan en øvelse skal gjennomføres. Øvelsen kan dermed tilpasses den enkelte enhets behov og utfordringer. Veiledningen inneholder visse angivelser av hvilket innhold slike øvelser kan ha.<sup>193</sup> Det er imidlertid for dette formål utarbeidet et eget direktiv.<sup>194</sup> I motsetning til veiledninger er direktiver juridisk bindende, og må derfor følges.

Direktivet gjelder for øvelser ved alle kraftforsyningsanlegg hvor det kreves adgangstillatelse av hensyn til personsikkerheten etter forskrift om sikkerhet og arbeid i og drift av høyspenningsanlegg, samt anlegg hvor det kan pålegges gjennomført sikringstiltak etter bfk. § 5-6.<sup>195</sup> Direktivet gir regler for en sikker og hensiktsmessig gjennomføring av øvelsene, med vekt på å redusere den risiko som øvingsvirksomhet innen høyspenningsanlegg medfører. I og med at direktivet i all hovedsak omhandler *deltakernes* sikkerhet, anses det ikke nødvendig å gå nærmere inn på innholdet i direktivet.

Når det gjelder hyppigheten av slike øvelser, sier ikke forskriften noe nærmere om dette utover at øvelsene skal gjennomføres med slik «hyppighet at

---

<sup>193</sup> Veiledningen § 1-5.

<sup>194</sup> Direktiv for øvelser m.m. ved kraftforsyningsanlegg, fastsatt av Elektrisitetsilsynet (nå DSB) og NVE med virkning fra 1. september 1993.

<sup>195</sup> Forskrift om sikkerhet ved arbeid i og drift av høyspenningsanlegg 30. oktober 1998 nr. 1047.

enhetens kompetanse utvikles og vedlikeholdes» med det formål å kunne løse de oppgaver enheten kan bli stilt overfor. Dette er en vurdering som består av flere elementer. Før det første bør nødvendigheten av øvelser vurderes ut i fra resultater av risiko- og sårbarhetsanalysene. Dessuten bør erfaringer fra tidligere øvelser være et moment som må tas i betraktning. Hvis for eksempel tidligere øvelser avdekket problemer ved gjennomføringen av beredskapsplanen, bør enheten ikke vente for lenge med å holde neste øvelse, jf. kravet om at enhetens kompetanse skal «utvikles og vedlikeholdes». Går det for lenge til neste øvelse, kan dette kravet ikke sies å være oppfylt.

### **5.3 Krav til sikring og sikkerhet mv.**

Kapittel 3 til 6 i beredskapsforskriften setter en rekke nærmere krav til aktørene i kraftbransjen, hvor hovedsakelig den enkelte enhet i KBO er pliktsubjektet. Temaene i denne delen av forskriften er delt i ressurser, sikkerhet, sikringstiltak og informasjonssikkerhet. Når det gjelder beredskap mot terror og sabotasje, er ikke alle bestemmelsene like aktuelle. De plikter som har størst relevans i forhold til temaet her vil i det følgende bli påpekt. Det tas utgangspunkt i de tiltak som FFI i BAS3-rapporten mente var viktigst for å redusere de mest utpregede sårbarhetene overfor målrettede anslag; sikring av fysisk infrastruktur, sikring av drifts- og styringssystemer (særlig IKT-systemer), satsing på personell og kompetanse, og en utbedring av gjenopprettings- og reparasjonsmuligheter.<sup>196</sup> Den følgende framstillingen vil søke å definere pliktsubjektet, formålet, det innholdsmessige i pliktene, samt avdekke eventuelle tolkningsmessige uklarheter. Dette gjøres gjennom en analyse av utvalgte bestemmelser i beredskapsforskriften, der både funksjonskrav som reguleringsmåte og de overordnede krav vil være særlige tolkningsmomenter.

#### **5.3.1 Sikrings- vs. sikkerhetsregler**

Man skiller gjerne mellom sikrings- og sikkerhetsregler. Mens sikringsregler primært knytter seg til tilsiktede hendelser (som terrorisme og sabotasje), skal sikkerhetsregler først og fremst beskytte mot utilsiktede hendelser (som naturkatastrofer og storulykker). I henhold til problemstillingen i oppgaven behandles de regler som kan karakteriseres som sikringsregler. Sikkerhetsregler kan typisk beskytte ansatte mot skade, og en slik regulering

---

<sup>196</sup> Hvorfor disse faktorene gjør kraftnettets sårbart mot menneskevoldte handlinger, er nærmere redegjort for i kapittel 3.2.

hovedsakelig hører hjemme i andre regelverk, som arbeidsmiljøloven og HMS-regler. Beredskapsforskriften inneholder imidlertid også et eget kapittel om sikkerhet, som til en viss grad er relevant i denne sammenheng.

### 5.3.2 Sikring av fysisk infrastruktur

Komponenter som inngår i kraftnettet lar seg naturligvis ikke sikre fullstendig. Dette gjelder især kraftlinjene, som ligger åpent og lett tilgjengelig i terrenget. Hoveddeler av linjenettet er strukket over steder som umulig lar seg overvåke og beskytte. Til selve nettet hører andre komponenter enn kraftlinjene; koblingsanlegg og driftssentraler. Beredskapsforskriften inneholder reguleringer om sikring av slike anlegg.

Det er særlig to metoder en terrorist kan tenkes å benytte mot kraftforsyningen. For det første er det mulig at nettet med tilhørende komponenter blir angrepet ved hjelp av egnet våpen mv. Derrest er det tenkelig at vedkommende forsøker å ta seg inn i sentrale anlegg, enten for å skaffe nødvendig informasjon eller tilgang til det utvalgte angrepsmål, for eksempel en driftssentral. Det vil derfor bli belyst hvordan myndighetene gjennom regelverket har pålagt aktørene å sikre seg mot slike metoder.

Det er gjennom beredskapsforskriften kapittel 5 stilt visse krav til *sikringstiltak for anlegg*. Beredskapsforskriften § 5-1 inneholder en generell bestemmelse om at alle anlegg som omfattes av energilovforskriften § 6-3 skal være «sikret mot uønskede hendelser og handlinger». Bestemmelsen sier imidlertid ikke noe nærmere om hva dette innebærer, og må derfor tolkes i sammenheng med kapitlet for øvrig.

Et sentralt utgangspunkt for vurderingen er *klassifiseringssystemet*, som er angitt i bfk. § 5-3. Anlegg klassifiseres i tre nivåer etter vedtak fattet av NVE. Klassifiseringen gjøres på bakgrunn av anleggets «betydning for landets kraftforsyning», noe som igjen henger sammen med på hvilket nivå nettet er (sentralnett, regionalnett eller distribusjonsnett).<sup>197</sup> Bestemmelsen må ses i sammenheng med bfk. § 5-5, som presiserer nærmere hvilke krav til sikring et anlegg innenfor sin klasse må oppfylle.

Beredskapsforskriften § 5-1 må tolkes dynamisk i lys av utviklingen. Dette gjelder eksempelvis utviklingen innen våpenteknologien. Hvis et anlegg skal være «sikret mot uønskede handlinger» kan det ikke anses tilstrekkelig at viktige komponenter er sikret mot våpen som ble brukt 10-20 år tilbake i tid hvis de våpen en terrorist kan tenkes å ha for hånden i dag lett kan føre til

---

<sup>197</sup> Se 3.1.1.

ødeleggelse på anlegget. Sårbarhetsutvalget påpekte som illustrasjon til dette spørsmål at vitale komponenter i kraftforsyningens overføringsnett kun er sikret mot gårsdagens flyleverte våpen i krig, ikke mot dagens penetrerende og presisjonsstyrte våpen.<sup>198</sup> Vi ser her en av fordelene med funksjonskrav i forhold til detaljerte krav; den enkelte må ta slike forhold i betraktning for at kravet til sikring kan anses oppfylt. Hadde lovgiver foretatt en detaljregulering på området, i den forstand at for eksempel våpentyper den enkelte måtte sikre seg mot var angitt, ville dette fordret en jevnlig oppdatering av regelverket for å oppnå en tilfredsstillende sikring.

På bakgrunn av NVEs vedtak om klassifisering etter bfk. § 5-3 skal *eier* «foreta egen risiko- og sårbarhetsanalyse» (min uth.). Etter dette skal det utarbeides en ROS-analyse spesifikt for anlegget i tillegg til den generelle analyse som følger av bfk. § 1-3. I motsetning til den generelle analysen, som skal utformes av *alle enheter i KBO*, påhviler plikten til å gjøre en analyse for det enkelte anlegg *eieren*. Dette innebærer en spesifisering av pliktsubjektet. Når det siktes til *alle enheter i KBO* vil det være den enkelte enhet som har ansvaret, i praksis lederen for enheten.<sup>199</sup> Når *eieren* er angitt som pliktsubjekt, siktes det til det enkelte nettselskap. For det tilfelle at eier ikke selv driver anlegget, vil denne formuleringforskjellen ha selvstendig betydning, da eier ikke nødvendigvis vil være medlem av KBO. Begrunnelsen for formuleringen kan være at det er *eier av anlegget* som er nærmest til å bære ansvaret for de investeringer som må til for å sikre selve anlegget. Det er her på sin plass å spørre om ikke pliktsubjektet burde vært det samme i alle situasjoner, slik at enhver potensiell forvirring unngås.

I ekstraordinære situasjoner vil enkelte nett eller dets tilhørende komponenter kunne være prioritert for *vakthold*. I slike tilfeller er det også her *eier* som etter bfk. § 5-6 er pliktig til å bidra til planlegging og gjennomføring av vaktholdet i samarbeid med politi og forsvar. Dette spesifiseres i bfk. § 5-6 annet ledd, hvor eier blant annet skal bidra til informasjon om anleggets vitale deler, anskaffelse av nødvendig materiell og tilrettelegge for øvelser, blant annet ved inngjerdede høyspenningsområder. Listen er imidlertid ikke uttømmende, jf. «herunder». Dette betyr at også andre oppgaver kan bli aktuell for eieren i denne sammenheng, avhengig av hva politi og forsvar ønsker. Hvor langt disse kan gå i å kreve bistand fra eieren, må ses i sammenheng med situasjonen; er anlegget prioritert for vakthold, tilsier dette at anlegget anses

---

<sup>198</sup> NOU 2000: 24 – Et sårbart samfunn.

<sup>199</sup> Jf. det som tidligere ble sagt i kapittel 4.3.7.

vitalt og viktig, og det må av den grunn være mulig for politi og forsvar å kreve det de anser nødvendig fra eierens side.

Når det gjelder *beskyttelse mot inntrengning* på enhetens område og anlegg finner vi bestemmelser i bfk. kapittel 4, som omhandler sikkerhet. Vi ser her at systemet i beredskapsforskriften ikke stemmer helt overens med den klassiske sondring mellom sikrings- og sikkerhetsregler, i den forstand at regler som skal sikre mot tilsiktede hendelser (sikring) også her må søkes i kapitlet som etter vanlig begrepsbruk skulle sikret mot utilsiktede hendelser.<sup>200</sup> Noen rettslig betydning kan imidlertid ikke dette ha, men det påpekes at dette kan være egnet til å skape forvirring.

Beredskapsforskriften § 4-5 setter et generelt krav om at alle kraftforsyningsanlegg skal være sikret mot «*adgang for uvedkommende*». Dette gjelder også øvrige bygg av betydning for denne driften. I tillegg skal selve «kjernen», driftssentralen, etter bfk. § 4-5 tredje punktum defineres som en «egen adgangskontrollert sikkerhetssone». Hvordan denne adgangskontrollen skal gjennomføres (adgangskort, portvakt, eget låsesystem, alarmsystem mv.) er det imidlertid opp til den enkelte enhet å finne en løsning på. Vi ser igjen et utslag av funksjonskrav som styringsverktøy. Dette kan være fordelaktig av flere grunner. For det første er det gode muligheter for pliktsubjektet til å tilpasse adgangssystemet etter behov og forutsetninger. I tillegg må systemet oppgraderes etter behov, eksempelvis hvis det viser seg at adgangskontrollen ikke lenger er tilstrekkelig fordi uvedkommende har klart å «knekke koden» for adgangssystemet. Når plikten til å være sikret mot uvedkommende er formulert med målsetning i stedet for framgangsmåte, kan og skal en slik oppgradering skje uten en endring i regelverket. Ulempen kan imidlertid være uenigheter om hva som anses som tilstrekkelig sikring, men Veiledningen bør kunne avhjelpe de store uenigheter på forhånd, eventuelt bør en uenighet kunne fanges opp av kontrollsystemet.<sup>201</sup>

En viss spesifisering av denne adgangskontrollen ligger i bfk. § 4-6, som sier at noen anlegg skal være underlagt besøksrestriksjoner. Dette innebærer at det ikke bare er opp til den enkelte enhet hvem som skal gis adgang til stedet. Besøksrestriksjonene øker med viktigheten av anlegget, og NVE kan styre denne restriksjonen noe nærmere, ved å også underlegge anlegg i klasse 2 slike restriksjoner. Hvis et anlegg etter beredskapsforskriften eller etter vedtak fra NVE må ha slike besøksrestriksjoner, skal *eier* av anlegg etter bfk. § 4-6 fjerde

---

<sup>200</sup> Om sondringen, se 5.3.1.

<sup>201</sup> Se 7.2 og 7.3.

ledd utarbeide nærmere instruks om dette. En slik instruks må antas å gjelde internt for det enkelte anlegg, primært rettet mot de som i praksis foretar adgangskontrollen. Etter bfk. § 4-1 har *leder for enhet* ansvaret for at denne instruksjonen blir fulgt opp. Ifølge Veiledningen er dette vedkommende enhets daglige leder (administrerende direktør, everksjef etc.).<sup>202</sup> Hvorvidt «vedkommende enhet» sikter til *eieren* eller *den som driver* anlegget er imidlertid mer usikkert. Av praktiske årsaker er det naturlig å tolke dette dit hen at den som driver anlegget er pliktsubjektet, i og med at de er nærmest til å kunne følge opp en slik instruks. For de tilfeller eier og driftsselskapet er ulike subjekter, får vi den situasjon at eier utarbeider instruksene, mens driftsselskapet sørger for at instruksene følges opp. Igjen kan man spørre hvorfor pliktsubjektet ikke er det samme for begge tilfeller.

### 5.3.3 Sikring av drifts- og styringssystemer (særlig IKT)

Dagens avhengighet av IKT-systemer anses som en faktor som fører til økt sårbarhet.<sup>203</sup> IKT-baserte systemer brukes for overvåkning og styring av kraftsystemet. Disse systemene inngår i økende grad i integrerte datanett med både interne og eksterne forbindelser. Dette åpner for hacker-angrep, der en utenforstående ved vellykket hacking kan tenkes å forårsake store problemer med kraftforsyningen.<sup>204</sup> Beredskapsforskriften kapittel 6 inneholder flere regler som har til formål å fremme tiltak som skal forhindre slike angrep. NVE har valgt å samle de bestemmelser som angår informasjonssikkerhet i ett kapittel, både for å markere viktigheten av området og for praktisk å tydeliggjøre de krav som stilles. Viktigheten kan også sies å gjenspeile seg i Veiledningen, der beredskapsforskriften kapittel 6 er viet betydelig plass sammenlignet med øvrige kapittel. Kort nevnt skal bestemmelsene om informasjonssikkerhet ivareta tre formål: konfidensialitet,<sup>205</sup> kvalitet/integritet<sup>206</sup> og tilgjengelighet.<sup>207</sup>

For det første sies det i bfk. § 6-1 første ledd generelt at alle enheter i KBO skal foreta en «løpende helhetlig vurdering av informasjonssikkerheten». I

---

<sup>202</sup> Veiledningen § 4-1.

<sup>203</sup> Se 3.2.3.

<sup>204</sup> Hacking vil si at en utenforstående bryter seg inn elektronisk på en annens datasystem.

<sup>205</sup> Dvs. at sensitiv informasjon og ressurser ikke er tilgjengelig for uvedkommende/uautoriserte personer, utstyr eller prosesser.

<sup>206</sup> Dvs. at informasjon er og forblir riktig og relevant, mao. ikke kan manipuleres av uvedkommende/uautoriserte.

<sup>207</sup> Dvs. at informasjon og ressurser til en hver tid er tilgjengelig og anvendelig for rettmessig bruker.

dette ligger at informasjonssikkerheten må vurderes etter situasjonen til enhver tid. Når det gjelder drifts- og styringssystemer, er det presisert i bfk. § 6-1 annet ledd litra b at styringssystemer inngår i reglene om informasjonssikkerhet. IKT-systemer er et felt med en enormt rask utvikling, og sikkerhetsvurderinger på dette området må skje løpende. For å være fullstendig sikret mot slike angrep utenfra, er det nødvendig å ligge et steg foran eventuelle hackere. Dette tilsier en streng vurdering av kriteriet «løpende (...) vurdering». Beredskapsforskriften § 6-1 sier ikke noe nærmere om hva denne vurderingen konkret går ut på, men presiserer at «nødvendige tiltak og rutiner skal etableres og vedlikeholdes», jf. første ledd annet punktum. Hva som anses som «nødvendige tiltak» må som utgangspunkt tolkes på bakgrunn av de øvrige bestemmelser i kapitlet. Innenfor de rammer de øvrige bestemmelsene setter, er det derimot opp til den enkelte å vurdere *hvilke* tiltak som skal settes i verk.

I bfk. § 6-2 reguleres spørsmålet om hvilken informasjon som skal «avskjermes effektivt for uvedkommende». I annet ledd litra a er driftskontrollsystemer nevnt som en av informasjonstypene som skal skjermes. All type informasjon lagres i dag i økende grad elektronisk på PC. Hvis så er tilfelle for informasjon som skal skjermes etter bfk. § 6-2, må dette skje på en måte som gjør informasjonen utilgjengelig gjennom hacking. I Veiledningen er nevnt som eksempel at i en gitt situasjon er det kurant å opplyse om hvor høyspentkabelen går, men ikke uten videre å utgi et nettkart over et større område.<sup>208</sup> Etter fjerde ledd skal det etableres en «effektiv tilgangskontroll» for denne type informasjon, slik at kun rettmessige brukere skal få tilgang til systemet. I tillegg kan NVE etter bfk. § 6-2 femte ledd treffe vedtak om at informasjon skal sikkerhetsgraderes og dermed behandles etter bestemmelsene i sikkerhetsloven.<sup>209</sup>

I tillegg settes det gjennom bfk. § 6-4 særlige krav til driftskontrollsystemer.<sup>210</sup> Når det gjelder sikring mot hacking, skal enhetene etter bfk. § 6-4 litra b ha kontrollordninger som effektivt beskytter mot «intern og ekstern uautorisert fysisk og elektronisk tilgang». I tillegg skal disse ordningene beskytte mot spredning av «ondsinnede programvare og lignende». Det siktes i siste henseende trolig til virus, som til stadighet spres over nettet eksempelvis gjennom e-post, og ødelegger og forstyrrer datasystemer. Som gjennomgående

---

<sup>208</sup> Veiledningen § 6-2.

<sup>209</sup> Denne bestemmelsen forklarer delvis mitt tidligere behandlede spørsmål om sikkerhetsgraderingen som en hindring i min tilgang til faktastoff, se kapittel 1.2.5.

<sup>210</sup> Etter bfk. § 6-4 første ledd omfatter driftskontrollsystemer driftssentraler, sambandsanlegg og øvrige anlegg og komponenter som ivaretar driftskontrollfunksjoner.



ellers i forskriften stilles det ikke spesifikke krav. Det sies for eksempel ikke noe om hvilken type brannmur enheten er pålagt å ha, heller ikke noe om hvilken type antivirusprogram.<sup>211</sup> Dette legger til rette for en kontinuerlig tilpassing fra pliktsubjektets side, uten at lovgiver må endre regelverket. På et område som IT, der utviklingen skjer raskt, må man derfor kunne si at funksjonskrav egner seg spesielt godt. Bestemmelsen må imidlertid leses i sammenheng med de generelle kravene i bfk. § 6-1, og må oppfattes som tilleggskrav til disse.

Samtlige bestemmelser må tolkes i sammenheng med beredskapsforskriften for øvrig, særlig risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplanen.<sup>212</sup> På denne måte må de tiltak som gjøres i forbindelse med informasjonssikkerhet inngå som ledd i alle de overordnede krav. I så måte kan en si at bfk. kapittel 6 utpensler krav som må implementeres i så vel ROS-analysen som beredskapsplanen, samt dokumenteres gjennom kvalitetssystemet. Bestemmelsene i bfk. kapittel 6 må også tolkes i et beredskapsperspektiv. Med dette menes at når enheten vurderer hvilke tiltak som er nødvendig å iverksette, må dette vurderes på bakgrunn av hvilket hovedformål som ligger bak – i vårt tilfelle enten å forhindre terror- eller sabotasjeangrep utenfra via datasystemet eller eventuelt å kunne gjenopprette systemet hvis et angrep først skulle være vellykket.<sup>213</sup>

I tillegg til at drifts- og styringsanleggene skal beskyttes mot elektroniske angrep, må de også beskyttes mot fysisk inngripen.<sup>214</sup>

### **5.3.4 Personell og kompetanse**

FFI anser mangel på personell og kompetanse som en av utfordringene for en sikker kraftforsyning.<sup>215</sup> Beredskapsforskriften inneholder ingen regler som direkte skal motvirke en slik mangel, men setter visse krav til enhetens personell og kompetanse. Slike krav kan gi incentiver for den enkelte enhet til å sørge for at det også i fremtiden finnes tilstrekkelig kompetent personale.

---

<sup>211</sup> En brannmur kontrollerer og filtrerer fra PC mot internett, slik at det ikke er mulig å få tak i informasjonen som ligger bak brannmuren. Plasseres mellom det lokale og det eksterne nettverket, og tillater kun at valgt datatrafikk kommer inn og ut av det interne nettverket.

<sup>212</sup> Se 5.2.

<sup>213</sup> Om gjenoppretting, se 5.3.5.

<sup>214</sup> Se 5.3.1

<sup>215</sup> Se 3.2.4.

For det første stilles det i bfk. § 3-1 krav om at alle enheter må kunne «dekke det personellbehov som kreves for å holde driften gående i ekstraordinære situasjoner». I dette ligger at bedriften må ha et personell i beredskap. For dette skal bedriften ha utarbeidet en «plan», jf. annet punktum. Hva dette kravet nærmere innebærer utdypes ikke, men må tolkes ut fra behovene i den konkrete situasjon. Bestemmelsen tolket i sin helhet skulle tilsi at enheten må ha planer tilpasset alle ulike ekstraordinære situasjoner som tenkelig kan oppstå. I utgangspunktet stilles det her kun et krav om å ha et stort nok antall personell til å håndtere en ekstraordinær situasjon. Men dette personellet skal også kunne holde «driften gående», og dette stiller visse krav til kompetanse. Ikke hvem som helst er i stand til å sørge for dette.

Krav til kompetanse er også understreket i bfk. § 3-2, der det sies at alle enheter skal ha et personell med «den kompetanse som kreves i ulike funksjoner for å kunne gjennomføre oppgaver i forbindelse med (...) ekstraordinære situasjoner på en sikker og effektiv måte». Sentral kompetanse her vil være nettopp IT-kyndighet, for å kunne håndtere drifts- og styringssystemene som nevnt i foregående punkt. Ser man på bfk. §§ 3-1 og 3-2 sammen, er det altså et krav om at enheten i en ekstraordinær situasjon skal kunne stille med *et tilstrekkelig antall personell med nødvendig kompetanse*. Dette må ses i lys av blant annet bestemmelsen om beredskapsplan i bfk. § 1-4, og må derfor inngå som en del av denne.

I tillegg er det spesifikt nevnt i bfk. § 6-1 siste ledd at alle enheter skal utpeke en egen «datakyndig IT-sikkerhetsleder». Dette understreker viktigheten av et høyt sikkerhetsnivå på IT-siden. Sikkerhetslederens oppgave er å «bistå enhetens leder med informasjonssikkerheten». Hvorvidt denne sikkerhetslederen kan være samme person som har ledelsen for den generelle IT-avdelingen eller om han må ha IT-sikkerhet som eneste oppgave, presiseres ikke i forskriften. En naturlig tolkning er at kravet først og fremst er satt for å understreke viktigheten av en slik oppgave, og for å sikre at en person får hovedansvaret.

### **5.3.5 Gjenopprettings- og reparasjonsmuligheter**

Hvis en terrorist eller sabotør lykkes i å lamme strømforsyningen ved å angripe nettet, er det av stor viktighet at den enkelte enhet er beredt for en slik situasjon på den måte at kraftforsyningen kan gjenopprettes eller repareres snarest mulig.

Beredskapsforskriften § 3-4 stiller et grunnleggende krav om at enheten skal kunne «drive de kraftforsyningsanlegg og den del av kraftsystemet enheten har

ansvaret for» i «ekstraordinære situasjoner». Dette kravet sier imidlertid ikke mer enn at driftssystemene må ha en «sikkerhetsmargin», i den forstand at anlegg og systemer må tåle en viss type ytre påkjenning. Slike situasjoner kan være nettopp et terror- eller sabotasjeangrep.

Et eksempel på en slik margin når det gjelder forsyningsnettet er kravene i bfk. § 6-4 litra c til driftskontrollsystemer. Det settes her ulike krav til redundans avhengig av klassifisering.<sup>216</sup> På denne måte kan en forhindre at angrep på for eksempel én enkelt kraftlinje får konsekvenser ut over kostnadene ved å reparere, fordi det finnes alternative linjer å kjøre kraften på. Hvorvidt det lar seg gjøre å benytte en alternativ linje hvis en linje bryter sammen, avhenger av hvilke linjer som faller ut, hvor dette skjer, samt antall linjer.

Hvis terroristen eller sabotøren lykkes i sin handling, inneholder beredskapsforskriften regler for enhetens plikt til å gjenopprette nettets funksjon. For det første plikter alle enhetene i KBO på kort varsel å kunne fremskaffe «nødvendige antall egnede og kompetente personer» til å «gjenopprette nødvendige funksjoner» ved de anlegg enheten har ansvaret for, jf. bfk. § 3-5 første ledd. Denne plikten må ses i sammenheng med det som er sagt om personell og kompetanse i foregående kapittel. I tillegg til at enheten må ha tilstrekkelig og kompetent personell i beredskap for å holde driften gående i ekstraordinære situasjoner etter §§ 3-1 og 3-2, må enheten altså også sørge for å kunne stille med personell som er kompetent til å «gjenopprette» funksjonen. Sistnevnte trenger ikke nødvendigvis å være de samme som de som skal holde driften gående. En gjenoprettelse kan kreve en noe annen kompetanse enn for å drive anlegget. Gjenoprettelse vil i flere tilfeller kunne innebære reparasjon av større eller mindre omfang. Hvis kraftlinjer er revet ned som følge av sprengninger, fordrer dette noe annet enn for eksempel datakompetanse, som kan være nødvendig for å drive anlegget, alt etter som hva som er årsaken til at funksjonen er slått ut. Sett i sammenheng medfører dette at enheten er pliktig til å forberede seg på en rekke tenkelige situasjoner, og må kunne stille med *egnet* personell på kort tid.

I tillegg til personell må også enheten ha reservemateriell og andre nødvendige ressurser tilgjengelig, jf. bfk. § 3-5 annet ledd. Enheten skal ha «den nødvendige oversikt og tilgang til reservemateriell, reparasjonsutstyr og øvrige ressurser som trengs for å gjennomføre gjenopprettingen på en sikker og

---

<sup>216</sup> Om redundans, se 3.1.1.

effektiv måte».<sup>217</sup> Dessuten må enhetene sørge for å ha en «tilstrekkelig transportberedskap» for å kunne håndtere slike ekstraordinære situasjoner, jf. bfk. § 3-6 første ledd. Et annet viktig element i forbindelse med evne til rask gjenoppbygging, er kravene som settes til sambandsberedskap i bfk. § 3-8. Det sier seg selv at det er av stor nødvendighet å kunne kommunisere i en presset situasjon. Det er imidlertid ikke bare kommunikasjon internt som er viktig. I bfk. § 3-7 understrekes viktigheten av å ha en plan for hvordan informasjon skal behandles utad, for eksempel til media. Her pliktes enhetene å ha en «effektiv informasjonsberedskap» i ekstraordinære situasjoner. Skulle et terroranslag forekomme mot kraftforsyningsnettene, er det lett å tenke seg at dette vil vekke enorm interesse hos media. Dette må kunne håndteres.

Hva som anses «nødvendig» og «tilstrekkelig» i disse sammenhengene, må som utgangspunkt vurderes på bakgrunn av den pålagte risiko- og sårbarhetsanalysen, og må komme til uttrykk i beredskapsplanen.<sup>218</sup> Dette må også dokumenteres gjennom kvalitetssystemet,<sup>219</sup> og bør testes gjennom øvelser.<sup>220</sup>

Beredskapsforskriften sier ikke noe direkte om enhetenes plikt til å *samarbeide* for å gjenopprette eller reparere funksjonene. Siden nettet er sammenhengende, vil et utfall på et område innebære konsekvenser for andre nettselskap. Det er derfor naturlig at en gjenoppbygging til en viss grad blir ansett som et felles problem, og at samarbeid derfor er grunnleggende viktig. Det er blant annet denne samarbeidsproblematikken som er søkt ivarettatt gjennom KBO. I situasjoner av en viss størrelse skal et slikt samarbeid foregå gjennom en iverksettelse av KBO.<sup>221</sup>

---

<sup>217</sup> For dette formål har NVE og 42 selskaper innen kraftbransjen i fellesskap utviklet et nytt web-verktøy, eBeredskap, som skal hjelpe kraftbransjen å håndtere kritiske situasjoner. eBeredskap er en database som inneholder opplysninger om hvilke ressurser og komponenter hver enkelt medlemsbedrift har tilgjengelig. Hvis et av selskapene blir rammet av uforutsette hendelser og mangler ressurser eller komponenter til å rette opp dette, kan man i eBeredskap finne andre selskaper som har ressursen tilgjengelig. Dette kan bidra til en mer ressurseffektiv drift, ved at ikke alle selskaper trenger et komplett reservelager.

<sup>218</sup> Se 5.2.1 og 5.2.2.

<sup>219</sup> Se 7.2.

<sup>220</sup> Se 5.2.3.

<sup>221</sup> Se kapittel 6.

### 5.3.6 Sammenfatning

Selv om regelverket ble betydelig forenklet ved innføringen av beredskapsforskriften, viser det som er sagt at regelverket fortsatt kan være krevende for den enkelte aktør. Funksjonskrav har en rekke fordeler, men denne lovgivningsteknikk medfører en betydelig utfordring for pliktsubjektene. I første omgang ligger utfordringen særlig på det tolkningsmessige plan – ved den interne normeringen. Det må være klart at funksjonskrav fordrer en mer omstendelig tolkningsprosess enn detaljerte krav, som i større grad kan følges «slavisk». Veiledningen vil riktignok være et nyttig hjelpemiddel i denne sammenheng. Videre i prosessen kommer utfordringen med å dokumentere egne tiltak gjennom kvalitetssystemet, før en påfølgende offentlig kontroll vil bli aktuelt.<sup>222</sup> Vi ser her en kjede av normerings- og kontrolltiltak, som vist i figur 4 (i kapittel 5.1.1). Denne kjeden av tiltak kan i tillegg bli ytterligere komplisert ved at kjeden igangsettes igjen gjennom et vedtak fra NVE, som er gjenstand for behandling i det følgende.

## 5.4 Krav som kan pålegges

I tillegg til de pliktene enhetene i kraftforsyningen har gjennom energiloven med forskrifter, inneholder enl. § 6-2 hjemmel for å treffe vedtak om sikring av kraftforsyningsanlegg. Slike vedtak kan blant annet være rettet mot skade som følge av «tilsiktete ødeleggelse i fred», og kan dermed angå sikring mot terror- eller sabotasjeaksjoner. Spørsmålet som oppstår i denne sammenheng er hvilken rettslig og faktisk betydning dette har i tillegg til de lovbestemte kravene.

Etter enl. § 6-2 er det «departementet» som har vedtaksmyndighet, og som dermed kan treffe vedtak om sikring av kraftforsyningsanlegg. Myndigheten er delegert til NVE.<sup>223</sup> I motsetning til hva som gjelder for rasjoneringssituasjoner, har NVE her ikke hjemmel til å delegere vedtakskompetansen videre til KBO.<sup>224</sup>

Hjemmelen til å gi sikringspålegg er vidt formulert, og kan også omfatte ledelse og drift av kraftforsyningen. Påleggene kan være av både teknisk og organisatorisk karakter.<sup>225</sup> Som utgangspunkt gir en slik vedtakskompetanse en

---

<sup>222</sup> Se kapittel 7.

<sup>223</sup> Jf. delegasjonsvedtaket.

<sup>224</sup> Om rasjonering, se 2.4.2.

<sup>225</sup> *Martinsen m.fl. side 213-214.*

mulighet for myndighetene til å styre aktørene i kraftbransjen ytterligere og mer konkret, innenfor visse rammer. Dette kan muligens bidra til å redusere ulempene ved å ha et funksjonskravssystem, som gir et relativt vidt spillerom for pliktsubjektet. Hvilke sikringstiltak som kan pålegges etter enl. § 6-2 er nærmere regulert i enl. § 6-3 annet ledd. I henhold til enl. § 6-3 annet ledd litra a kan slike vedtak blant annet omfatte «tiltak som beskytter anlegg, systemer og deres personell mot skade som skyldes (...) terror- og sabotasjeaksjoner i fred». Det sies ikke noe om samsvar mellom nytten og kostnadene ved pålagte tiltak. Det må likevel følge av formålsbestemmelsen i enl. § 1-2, der det legges vekt på samfunnsmessig rasjonalitet, at det ikke kan pålegges tyngende tiltak som ikke er tilpasset lokale forhold mv.<sup>226</sup> Dette må også anses å følge av forholdsmessighetsprinsippet. I tillegg må øvrige forvaltningsmessige prinsipper tas i betraktning når NVE utøver myndighet etter enl. § 6-2. Klassifiseringssystemet bør også vektlegges ved avgjørelsen av hvilke vedtak om sikringstiltak enl. § 6-2 hjemler.<sup>227</sup> Dette må medføre at omfattende vedtak i større grad må godtas for anlegg i klasse 3 enn for anlegg som er lavere klassifisert.

Energiloven § 6-3 første ledd presiserer nærmere *for hvilke anlegg* det kan treffes vedtak om sikringstiltak. Slike vedtak kan treffes for «bestående anlegg, anlegg under bygging eller planlagte anlegg som er eller trolig vil bli av betydning for landets kraftforsyning». Energiloven § 6-3 annet ledd litra a til f definerer nærmere forståelsen av «anlegg». Dette gjøres hovedsakelig ut i fra størrelsen av anlegget. Etter enl. § 6-3 annet ledd litra c er «elektrisk kraftledning» omfattet. I tillegg er samtlige driftscentraler omfattet av bestemmelsen, jf. litra f. NVE kan også etter enl. § 6-3 tredje ledd bestemme at anlegg som ikke fyller minstekravene skal anses som anlegg av betydning for landets kraftforsyning «når særlige forhold tilsier det». Dette medfører at NVE har vedtakskompetanse ovenfor store deler av nettvirksomheten.

Spørsmålet er så *hvem* vedtaket må rette seg mot. Siden hjemmelen til å gi vedtak er vid, antas det at NVE kan rette vedtaket til den NVE finner hensiktsmessig. Ansvarsfordelingen i regelverket for øvrig bør imidlertid være utgangspunktet for vurderingen. Dette innebærer at hvis det gjelder sikringstiltak som *eier* av anlegget har ansvaret for etter eksempelvis bfk. § 5-6 om vakthold, må vedtaket rettes mot denne. Hvis det derimot er *leder for enhet i KBO* som har ansvaret etter beredskapsforskriften, bør han være den det

---

<sup>226</sup> *l.c.*

<sup>227</sup> Se 5.3.2.

treffes vedtak ovenfor. Det vil naturligvis i praksis si at vedtaket rettes mot vedkommende enhet i KBO, ikke mot lederen som enkeltperson. Det kan imidlertid ikke bli aktuelt å fatte vedtak mot KBO som organisasjon med hjemmel i enl. § 6-2, i den forstand at vedtaket ikke kan gå ut på å iverksette KBO operativt.<sup>228</sup> Dette følger av bestemmelsens formål, som primært er å høyne sikringsnivået på hvert enkelt anlegg. Sikringstiltakene er av hovedsakelig preventiv, ikke håndterende karakter. Noe annet vil være å treffe et generelt vedtak rettet mot en størrelsesbegrenset gruppe enheter i KBO.

Pliktsubjektet presiseres ytterligere i bfk. § 2-4, der det sies at alle enheter i KBO plikter å rette seg etter de pålegg som gis av beredskapsmyndigheten (NVE). Plikten til å rette seg etter de pålegg som beredskapsmyndigheten gir følger allerede som en konsekvens av den vedtakskompetanse som er gitt i enl. §§ 6-2 jf. 6-3. Beredskapsforskriften § 2-4 kan imidlertid tenkes å ha selvstendig betydning for aktører som etter bfk. § 2-2 inngår i KBO, men som ikke omfattes av vedtakskompetansen etter enl. §§ 6-3 jf. 6-2.

Hvis aktørene ikke retter seg etter de vedtak som er truffet kan NVE gi pålegg om at tiltaket settes i verk, i utgangspunktet for egen regning, jf. enl. § 6-4. Et slikt pålegg gir en videre adgang til å tvinge gjennom tiltaket, idet det danner rettslig grunnlag for å ilegge tvangsmulkt etter enl. 7-3, eller straff etter enl. § 7-5.<sup>229</sup>

## 5.5 Et tilfredsstillende regelverk?

Det er noe tidlig å konkludere på hvorvidt funksjonskrav er en reguleringsmetode som myndigheter og de som omfattes av regelverket vil være fornøyd med i den tid som kommer, og som ivaretar formålene på en tilfredsstillende måte. Beredskapsforskriften har bare vært i kraft i vel to år, og erfaringsgrunnlaget er derfor noe magert for en slik vurdering. Det har heller ikke vært noe mål å foreta en analyse med det mål å komme frem til et konkret og endelig svar på funksjonskravenes hensiktsmessighet.

Imidlertid lar det seg til en viss grad gjøre å si noe generelt om hvor egnet funksjonskrav er for å nå det angitte formålet.

Virkingen av funksjonskrav henger sammen med kontrollsystemet. Det er nær sammenheng mellom intern normering og intern kontroll. Dette krever et velfungerende kvalitetssystem hos det enkelte pliktsubjekt. I forlengelsen av

---

<sup>228</sup> Se nærmere i kapittel 6.

<sup>229</sup> Om håndheving av regler og pålegg, se kapittel 7.

dette er fungerende håndheving fra myndighetens side nødvendig. I vår sammenheng knytter denne problemstilling seg til kvalitetssystemet, et system som igjen må kontrolleres av myndighetene, i vårt tilfelle NVE.<sup>250</sup> Dette medfører at en vurdering av hvordan funksjonskravene i praksis vil fungere når det gjelder beredskapsarbeid på kraftforsyningens område, vil henge nært sammen med aktørens internkontroll og NVEs kontrollarbeid.

---

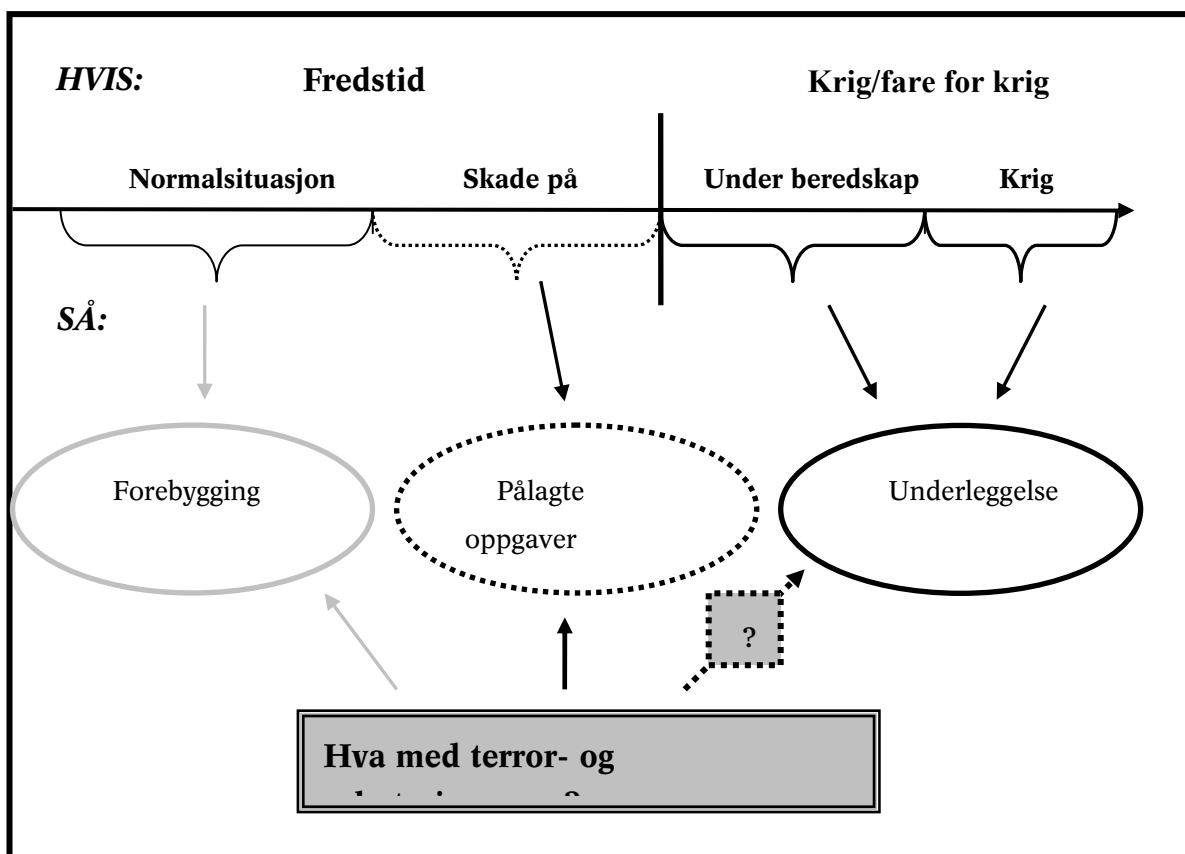
<sup>250</sup> Se 7.2 og 7.3.



## 6 Håndtering – en oppgave for KBO?

### 6.1 Innledning

Hjemmelen for å anvende KBO operativt varierer etter hvorvidt en krisesituasjon oppstår i freds- eller krigstid. Med en «operativ» anvendelse siktes det til situasjoner hvor de ulike ledd i KBO «tar KBO-hatten på» og opptrer som NVEs forlengede arm, ikke som representant for eget selskap. Energiloven § 6-1 første og tredje ledd gir hjemmel for å anvende KBO i ulike situasjoner, og skiller mellom en *underleggelse* av kraftforsyningen «under beredskap og i krig» og *pålagte oppgaver* «ved skade» på kraftforsyningsanlegg. Det sentrale spørsmålet i denne sammenheng er hvordan KBO kan og skal benyttes når et terror- eller sabotasjeanslag rammer kraftforsyningen. Har myndighetene da hjemmel til å underlegge kraftforsyningen KBO, eller må de nøye seg med å pålegge KBO konkrete oppgaver? Dette spørsmålet gir rom for betydelig tvil, og er viktig å avklare. Figur 5 gir en forenklet illustrasjon:



## Figur 5

Denne problemstillingen fordrer en drøftelse av flere tilgrensende spørsmål. For det første er det interessant å se på hvordan myndigheten er fordelt mellom de ulike hierarkiske ledd i KBO, særlig for å oppnå en forståelse for hvordan strukturen i KBO virker. For å kunne gjennomføre sine oppgaver effektivt, er det nødvendig at de tildelte oppgaver avspeiles i tilstrekkelig myndighet og kompetanse i de utførende ledd. Dessuten vil KBOs funksjon i praksis belyses, før det avslutningsvis redegjøres for hvilke andre aktører som kan tenkes involvert ved en krise i kraftforsyningen.

## 6.2 KBOs oppgaver ved terror- og sabotasjeanslag

Tanken bak at energiloven hjemler ulik anvendelse av KBO etter tilstanden er at jo mer alvorlig en forstyrrelse i kraftforsyningen er, desto mer nødvendig er det at KBO blir iverksatt for å bistå eller overta håndteringen.

Energiloven § 6-1 regulerer utgangspunktet for KBOs rolle i ulike situasjoner. Den sier intet om KBOs rolle i normalsituasjonen, men dette fremgår av øvrige bestemmelser i regelverket.<sup>251</sup> Etter tredje ledd kan KBO «pålegges oppgaver» i fred ved «skade» på kraftforsyningsanlegg som følge av blant annet «terror- eller sabotasjeaksjoner». En slik situasjon kan karakteriseres som et mellomstadium mellom den normale situasjon og en underleggelse etter første ledd.<sup>252</sup> Etter første ledd skal kraftforsyningen «underlegges» KBO «under beredskap og i krig».<sup>253</sup> Dette må isolert sett anses som den mest alvorlige situasjonen kraftforsyningen kan bli utsatt for.

Hvis et terrorangrep medfører en skade på et anlegg, har myndighetene etter enl. § 6-1 tredje ledd kompetanse til å anvende KBO ved å pålegge oppgaver. Men dette klare utgangspunkt etterlater en gråson (se figur 5), som innbyr til vesentlig tvil hva angår hjemmelen for å anvende KBO operativt ved terror- eller sabotasjeangrep. Det som må avklares i den forbindelse er hvor grensen mellom situasjoner hvor hjemmel kan søkes i enl. § 6-1 første ledd og tilfeller hvor myndighetene må nøye seg med å gi pålegg etter tredje ledd går. Videre er det et spørsmål hvor terror- og sabotasjeangrep kan plasseres.

---

<sup>251</sup> Det lysgrå markerte felt i figur 5.

<sup>252</sup> Det stiplede felt i figur 5.

<sup>253</sup> Det sort markerte felt i figur 5.

### 6.2.1 Normalsituasjonen

Med «normalsituasjonen» siktes det til den tilstand når kraftforsyningen fungerer slik den skal, som klart verken faller inn under enl. § 6-1 første eller tredje ledd, og når det heller ikke foreligger noen omstendigheter som skulle tilsi at kraftforsyningen er truet på noen måte. På dette stadiet kan det tenkes å oppstå hendelser som kan forstyrre forsyningen av kraft, som for eksempel mindre hærverk mot transformatorer etc., men som ikke er alvorlige nok til at enl. § 6-1 kommer til anvendelse.

I praksis kan KBO virke som et «sovende» organ på dette stadium, på den måte at organisasjonen *i seg selv* ikke har en praktisk funksjon før den settes i operativ virksomhet. Den plikt som påhviler *den enkelte enhet* i KBO vil naturligvis gjelde i normalsituasjonen, som beskrevet i foregående kapittel. KBO har imidlertid en viss funksjon også her, primært av administrativ og forebyggende karakter. En nærmere spesifisering er gitt i enf. § 6-2 annet ledd, som angir en liste over tiltak KBO skal sette i verk og formål for å «etablere en tilfredsstillende beredskap». Etter bfk. § 2-1 skal KBO «forberede, etablere og opprettholde en struktur» som fordeler oppgaver og ansvar for «effektivt å kunne håndtere ekstraordinære situasjoner». Det er nettopp her vi ser det forebyggende element i KBO som organisasjon.

Ifølge en av distriktssjefene vil de ulike leddene i KBO også *i praksis* kunne ha en rådgivende funksjon, særlig knyttet til de enkelte enheters beredskapsplaner.<sup>234</sup> En viss veiledningsplikt vil trolig også kunne sies å være pliktig etter forvaltningsloven § 11, i og med at KBO til dels driver forvaltningsvirksomhet. Dette vil kunne innebære at et selskap kontakter sin nærmeste overordnede i KBO, i praksis en distriktssjef. Beredskapslederen i den enkelte bedrift er etter bfk. § 2-3 første ledd tredje punktum også pliktig til å «etablere og vedlikeholde kontakter med (...) relevante enheter i KBO». Selskapene er imidlertid ikke pliktig til å rette seg etter de råd som blir gitt. Dette er en naturlig følge av at leddene i KBO ikke har myndighet over underliggende ledd når KBO ikke er operativt.

### 6.2.2 Ved skader på kraftforsyningsanlegg: pålegg

Etter enl. § 6-1 tredje ledd kan KBO «pålegges oppgaver» *i fred* ved skade på kraftforsyningsanlegg som følge av «terror- eller sabotasjeaksjoner». Det er i disse tilfeller ikke snakk om å legge kraftforsyningen under

---

<sup>234</sup> Even Ungersness, Hafslund, distriktssjef (KDS) for Oslo, Akershus og Østfold.

beredskapsorganisasjonen slik enl. § 6-1 første ledd forutsetter det. Tredje ledd utvider KBOs virkeområde ved at organisasjonen også kan benyttes til visse oppgaver i fredstid. I henhold til denne bestemmelsen er KBOs operative rolle dermed ytterligere forsterket, da KBO kan pålegges operative oppgaver også i fred. Før energiloven av 1990 trådte i kraft hadde myndighetene ikke hjemmel til å pålegge KBO slike oppgaver utenom beredskaps- og krigssituasjoner.<sup>235</sup> Organisasjonens oppbygging med regionale ledd kan imidlertid nå brukes for eksempel til varsling og koordinering av hjelpearbeid ved større ulykker og katastrofer.<sup>236</sup> Rammen for hvilke beredskapstiltak som skal planlegges er dermed vesentlig utvidet i forhold til hva som gjaldt etter kraftforsyningsloven av 1948.

### ***Hvem kan pålegge oppgaver?***

Spørsmålet er så hvem som har myndighet til å pålegge KBO oppgaver etter enl. § 6-1 tredje ledd. Dette er ikke direkte regulert verken i energiloven eller beredskapsforskriften. Energiloven § 6-2 fastsetter imidlertid at departementet er vedtaksmyndighet for pålegg om sikring av kraftforsyningsanlegg. Denne vedtaksmyndigheten er delegert til NVE.<sup>237</sup> Dette er i utgangspunktet et annet forhold enn en beslutning om å iverksette KBO ved pålegging av oppgaver etter enl. § 6-1 tredje ledd, da vedtak om sikring kan treffes ovenfor de enkelte anlegg uten å involvere KBO. Men etter en analogibetraktning må man anta at NVE også vil være vedtaksmyndighet ved iverksettelse av KBO gjennom pålegg etter enl. § 6-1 tredje ledd.

NVE er også delegert ansvar som beredskapsmyndighet, og en naturlig følge av dette må være at det først og fremst er NVE som kan beordre KBO.<sup>238</sup> Dette følger også av organisasjonsstrukturen i KBO.<sup>239</sup> I tillegg følger det av OEDs rolle som overordnet at også departementet kan gi et slikt pålegg.

### ***Når kan KBO pålegges oppgaver?***

For å pålegge KBO oppgaver etter enl. § 6-1 tredje ledd, må det ha oppstått en «skade» på kraftforsyningsanlegget. Bestemmelsen gir dermed ingen hjemmel til å pålegge KBO operative oppgaver av forebyggende karakter, i den forstand

---

<sup>235</sup> Hjemmel før energiloven av 1990 måtte søkes i kraftforsyningsloven.

<sup>236</sup> Jf. Ot.prp. nr. 60 (1992-93) side 2 (del II punkt 1) og side 5 (del V, til § 6-1).

<sup>237</sup> Jf. delegasjonsvedtaket.

<sup>238</sup> Jf. delegasjonsvedtaket.

<sup>239</sup> Se 4.3.

at det foreligger *trusler* om skade. Her ser vi derimot at KBOs oppgave primært nettopp er å *håndtere* slike situasjoner. I en slik situasjon har imidlertid NVE etter enl. §§ 6-2 jf. 6-3 hjemmel til å treffe sikringstiltak. Vedtak om slike tiltak kan bare treffes ovenfor det enkelte berørte anlegg, ikke ovenfor KBO som organisasjon, slik at KBO blir operativ.<sup>240</sup>

Formålet med KBO er primært å håndtere større krisesituasjoner. På denne bakgrunn må det være klart at det må foreligge en «skade» av et visst omfang før KBO kan pålegges oppgaver etter tredje ledd. Forholdsmessighetsprinsippet tilsier at det må være et visst samsvar mellom den skade som har oppstått og den oppgave som pålegges.<sup>241</sup>

I tillegg til at en skade må ha oppstått, må denne skaden skyldes «terror- eller sabotasjeaksjoner».<sup>242</sup> Det stilles altså her et krav til årsakssammenheng. Spørsmålet som da oppstår er hvilke hendelser som faller inn under dette begrepet. Loven inneholder ingen legaldefinisjon på dette. Energilovforskriften inneholdt tidligere definisjoner i § 6-2 av terror og sabotasje. Ifølge *Karnov v/Vislie*, som henviser til *Andersen/Høisveen*, må disse definisjonene antas å gjelde fortsatt.<sup>243</sup> Med terror forstås dermed bruk av vold eller trusler om bruk av vold (unntatt krigshandlinger) mot kraftforsyningsanlegg. Med sabotasje menes planlagte eller tilsiktede ødeleggelser, lammelse av utstyr, materiell eller anlegg i fred, ved beredskap og i krig.<sup>244</sup>

Når en terror- eller sabotasjeaksjon medfører skade på et anlegg, foreligger det altså hjemmel for å pålegge KBO oppgaver.

### ***Hvilke oppgaver kan pålegges?***

Det neste som må avklares er hvilke oppgaver som kan pålegges de ulike leddene i KBO, og hvor langt myndigheten til å pålegge oppgaver strekker seg. Dette får betydning både for hva KBO-medlemmene må finne seg i å gjøre, og for hva de enkelte selskap må rette seg etter. Drøftelsen vil vise om hjemmelen til å gi pålegg strekker seg så langt at KBO kan pålegges plikter i et slikt omfang etter tredje ledd at landets kraftforsyning i praksis blir underlagt KBO, slik som ved erklært beredskap/krig etter første ledd.

---

<sup>240</sup> Se 5.4.

<sup>241</sup> Om forholdsmessighetsprinsippet, se 4.6.2.

<sup>242</sup> Eller en av de andre årsakene nevnt i enl. § 6-1 tredje ledd, som denne oppgaven ikke behandler.

<sup>243</sup> Se *Karnov v/Vislie*, kommentarer til enl. § 6-1.

<sup>244</sup> Se 3.4.1.

I utgangspunktet fremstår enl. § 6-1 tredje ledd som en vid hjemmel til å pålegge KBO oppgaver. Det følger ingen begrensninger hva gjelder oppgavetyper av lov eller forskrift, og det spesifiseres ikke nærmere hva slike oppgaver typisk kan gå ut på. Ifølge høringsutkastet til forskriften kan KBO benyttes for å skaffe til veie ekstraordinære ressurser ved ekstraordinære situasjoner «hvor frivillige eller kommersielle løsninger ikke kan forhindre store samfunnsmessige konsekvenser».<sup>245</sup> Dette sier imidlertid ikke noe om hvor den øvre grense går.

Energiloven § 6-1 tredje ledd må tolkes i sammenheng med første ledd. Dette må som utgangspunkt medføre at det ikke er anledning til å pålegge KBO så vidtrekkende oppgaver at kraftforsyningen underlegges KBO slik som etter første ledd. Som vi skal se nærmere på nedenfor utgjør en slik situasjon et meget alvorlig inngrep, og må brukes med varsomhet.<sup>246</sup> Det er presisert i Veiledningen at styring gjennom KBO vil inntreffe kun når det er «*helt nødvendig* for å ivareta grunnleggende samfunnsmessige og eventuelt totalforsvarsmessige interesser» (min uth.).<sup>247</sup> Derfor er det kun under beredskap og i krigssituasjoner at en slik overtakelse skal skje. Hvis situasjonen ikke anses alvorlig nok til at beredskap iverksettes etter enl. § 6-1 første ledd, tilsier dette at KBO ikke kan *pålegges* så vidtrekkende oppgaver som en overtakelse av kraftforsyningen vil være.

Forarbeidene til en endring av energiloven som ble gjennomført i 1993 understøtter dette synspunkt.<sup>248</sup> Her ble det presisert at KBO i slike situasjoner som enl. § 6-1 tredje ledd hjemler, ikke skal overta kraftforsyningen på samme måte som i situasjoner etter første ledd. Organisasjonens oppbygging med regionale ledd bør imidlertid kunne benyttes til for eksempel *varsling og koordinering* av hjelpearbeid ved slike kriser og katastrofer. Dette sier imidlertid ikke mer enn det som ganske klart må anses omfattet av påleggshjemmelen, i alle fall hvis en tar bestemmelsens formål i betraktning, som primært er å være NVEs verktøy for å håndtere ekstraordinære situasjoner.

Veiledningen § 2-1 understøtter dette synspunkt. Her fremkommer det klart at det i slike situasjoner ikke er aktuelt å underlegge kraftforsyningen KBO på

---

<sup>245</sup> Høringsnotat om ny beredskapsforskrift utstedt av NVE, datert 26. juni 2002.

<sup>246</sup> Se 6.2.3.

<sup>247</sup> Veiledningen § 2-1.

<sup>248</sup> Ot.prp. nr. 60 (1992-93). Loven ble her utvidet fra å gjelde i krig og ved terror- og sabotasjeaksjoner til også å omfatte skader som ikke er menneskepåførte, men skyldes naturgitte forhold eller teknisk svikt.

den måte loven forutsetter for beredskap og krig, men hensikten er «å kunne benytte organisasjonens oppbygning med tilhørende ledelsesledd til å løse oppgaver som utøvende organ i krisehåndteringen».

Hjemmelen til å gi pålegg sier intet om forholdet mellom nytten og kostnaden ved pålegget. Sett sammen med formålsbestemmelsen i enl. § 1-2 må det likevel følge at det ikke er hjemmel for å pålegge tyngende tiltak som for eksempel ikke er tilpasset lokale forhold, og hvor den samfunnsmessige nytten dermed ikke samsvarer med de bedriftsøkonomiske kostnadene ved pålegget.

KBO er i sin virksomhet bundet av forvaltningsrettslige regler, for eksempel når en KDS utfører sine oppgaver i henhold til instruksjer.<sup>249</sup> Dette må klarligvis også gjelde for tilfeller der myndighetene fra øverste hold pålegger KBO oppgaver etter enl. § 6-1 tredje ledd.

I praksis kan betydningen av dette illustreres med følgende eksempler: Hvis et anlegg er ødelagt av et terroranslag, kan det bli aktuelt å pålegge KBO (eller deler av KBO) å bistå ved reparasjon av skaden. Det kan tenkes at vedkommende distriktssjef får i oppdrag å sørge for at skaden blir gjenopprettet, fordi anlegget er geografisk plassert i hans ansvarsområde. Denne distriktssjefen kontakter dermed underordnede for å få utført dette arbeidet. I denne fasen må forholdsmessighetsprinsippet tas i betraktning; pålegg til underordnede i KBO må være forholdsmessig i forhold til den skaden som er oppstått.<sup>250</sup> En særlig viktig vurdering i denne sammenheng kan tenkes å være hvor mye det haster å få reparert skaden, altså på hvilken måte ødeleggelsene rammer strømforsyningen i området generelt eller spesielt. En utkallelse av personell til et slikt reparasjonsarbeid kan tenkes å ramme det opprinnelige selskapet vedkommende kommer fra, ved at han ikke vil være tilgjengelig for sitt eget selskap i den tiden det tar. I et område der linjene er beskyttet gjennom n-1 kriteriet, det vil si at kraften kan kjøres over en alternativ linje, kan det være tenkelig at det ikke vil være nødvendig at de utkalte kommer med en gang.<sup>251</sup> Kanskje kan man vente en dag, hvis det passer dårlig for eksempel fordi reparatørene er opptatt med oppgaver i sitt eget selskap. I alle fall må det forventes en forholdsmessighet mellom størrelsen på skaden (i omfang og konsekvenser) og det antall KBO-medlemmer som tilkalles.

---

<sup>249</sup> Se 4.6.

<sup>250</sup> Om underordnede i KBO, se 4.3

<sup>251</sup> Om n-1 kriteriet, se 3.1.1.

### 6.2.3 Under beredskap og i krig: underleggelse

Som vi har sett har NVE hjemmel til å pålegge KBO konkrete oppgaver når et terror- eller sabotasjeangrep har medført en skade. Spørsmålet som følger etter dette er hvilket anvendelsesområde KBO har i dagens trusselbilde, der terror- eller sabotasjeangrep anses langt mer nærliggende enn en krig i tradisjonell forstand, men hvor det ikke har oppstått en skade, noe som utelukker at pålegg kan gis etter enl. § 6-1 tredje ledd. Energiloven § 6-1 første ledd gir hjemmel til å «underlegge» kraftforsyningen KBO «under beredskap og i krig». Problemstillingen er om det etter dette er hjemmel til å *underlegge* kraftforsyningen KBO ved terror- eller sabotasjeangrep eller trussel om det. Spørsmålet er todelt: Hva innebærer det rettslig og faktisk at kraftforsyningen «underlegges» KBO? Og hva menes med «under beredskap», som angir når det er hjemmel for å underlegge kraftforsyningen KBO. Det utelukkes at vilkåret «i krig» kan bli aktuelt, da et terror- eller sabotasjeangrep helt klart ikke kan defineres som et krigstilfelle, derfor bli dette ikke nærmere gjennomgått.

#### *Hva innebærer det at kraftforsyningen underlegges KBO?*

Etter enl. § 6-1 annet ledd skal departementet (NVE) «lede kraftforsyningen under beredskap og i krig».<sup>252</sup> Dette ansvaret fremgår også av Instruksen pkt. 1. Som del av det øverste ledd i KBO skal NVE utføre ledelsen i samarbeid med systemansvarlig. Samtidig er det NVE som i utgangspunktet har myndighet til å beslutte en iverksettelse av KBO. Styringen vil skje etter bestemmelsene Instruksen og beredskapsforskriften. En underleggelse av kraftforsyningen innebærer at KBO i en slik situasjon skal «administrere og koordinere drift og sikringstiltak ved de ulike anleggene».<sup>253</sup>

Det som skiller en slik situasjon fra pålagte oppgaver etter enl. § 6-1 tredje ledd er at den administrative ledelsen av kraftforsyningen blir KBOs ansvar, i motsetning til at KBO kun skal sørge for å løse en konkret oppgave. Dette innebærer at kraftforsyningen i stor grad blir myndighetsstyrt. Når KBO overtar ansvaret for landets kraftforsyning etter første ledd, plikter alle enheter i KBO å rette seg etter direktiver fra overordnet myndighet innen KBO. For direktiver gitt av beredskapsmyndigheten NVE følger dette av bfk. § 2-4. Nedover i systemet følger dette forutsetningsvis av KBOs hierarkiske system, i likhet med det tradisjonelle myndighetshierarki i

---

<sup>252</sup> Jf. delegasjonsvedtaket.

<sup>253</sup> *Martinsen m.fl. side 212.*



forvaltningen, og også av Veiledningen § 2-1.<sup>254</sup> Dette innebærer at de utpekte KBO-medlemmer ved de ulike ledd i organisasjonen «tar KBO-hatten på», og representerer KBO som organisasjon i stedet for å representere sitt eget selskap. Med andre ord vil medlemmene gå over til å operere på vegne av myndighetene. Det er her vi ser den store forskjellen fra normalsituasjonen, der en slik plikt til å representere myndighetene ikke foreligger. I denne situasjonen går KBO fra å være et «sovende» organ til å bli et ad hoc-lignende forvaltningsorgan.<sup>255</sup>

### ***Når kan kraftforsyningen underlegges KBO?***

Beredskapsbegrepet er mangetydig.<sup>256</sup> Spørsmålet er hva som skal til før vilkåret «under beredskap» er oppfylt i denne sammenheng, nærmere presisert må det klarlegges *når* det foreligger hjemmel for å underlegge kraftforsyningen KBO. Også dette spørsmål er todelt. For det første må det avklares om beredskapsbegrepet utelukkende sikter til krigsberedskap, eller om også andre ekstraordinære situasjoner faller inn under begrepet. Dernest må det avgjøres hvem som har kompetanse til å gjøre en slik vurdering, altså om NVE etter egen vurdering kan iverksette KBO der de mener beredskapsvilkåret er oppfylt, eller om dette må skje etter en erklæring fra regjeringen ved såkalt *erklært beredskap*. Dette er viktige spørsmål å avklare, i og med at det angir grensen for hvor hjemmelen til å iverksette KBO går. Når vilkårene er oppfylt, foreligger det ingen valgmulighet, idet kraftforsyningen «skal» underlegges KBO.

Verken energiloven med forskrifter eller forarbeidene inneholder en legaldefinisjon av eller kommentarer om begrepet. En avklaring må dermed søkes i andre kilder.

Et naturlig utgangspunkt for vurderingen er annen beredskapslovgivning. Ordinært vil man kunne si at landet er i «beredskap» når den generelle beredskapslovgivningen kommer til anvendelse.<sup>257</sup> Etter forsynings- og beredskapstiltaksloven § 1 kan beredskapstiltak settes i verk ved «krig, krigsfare *eller andre ekstraordinære forhold*» (min uth.). Det er imidlertid Kongen (altså regjeringen) som har myndighet til å gi bestemmelser i slike situasjoner. Terror- eller sabotasjeangrep av en viss størrelse må klart kunne

---

<sup>254</sup> Se mer i 4.6 og 6.3.

<sup>255</sup> Se 4.5.4.

<sup>256</sup> Se 2.2.

<sup>257</sup> *Martinsen m.fl. side 212.*

karakteriseres som et ekstraordinært forhold. Dette innebærer at *regjeringen* har hjemmel til å erklære beredskap hvis det anses nødvendig ved et anslag mot kraftforsyningen. I så måte er «erklært beredskap» et politisk begrep. I et slikt tilfelle må det være klart at NVE vil ha hjemmel til å iverksette KBO etter enl. § 6-1 første ledd. Dette løser imidlertid ikke tilfeller der en slik erklæring ikke er gitt, og heller ikke om en erklæring er nødvendig for å underlegge kraftforsyningen KBO. Begrepsbruken i forsynings- og beredskapstiltaksloven kan imidlertid tjene som argument for å tolke beredskapsbegrepet på samme måte i energiloven, slik at også ekstraordinære situasjoner er omfattet her.

Når det gjelder forståelsen av begrepet «under beredskap», taler den naturlige språklige forståelse av terminologien i militær sammenheng for at det siktes til krigsberedskap, «det å være forberedt på å møte kritiske situasjoner, særlig angrep».<sup>258</sup> I så måte kan «under beredskap» forstås som perioden der sikkerhetspolitiske vurderinger tilsier at en krig er sannsynlig eller nært forestående. Terror- eller sabotasjeaksjoner vil som utgangspunkt ikke falle inn under denne betegnelsen. Unntak for dette vil være hvis et terrorangrep utløser en så alvorlig situasjon at regjeringen anser det nødvendig å erklære beredskap.

Selve den kontekstuelle plassering av begrepet tyder også på at det siktes til krigsberedskap. Det tales her om «under beredskap og i krig». Ser man disse begrepene i sammenheng, er det en forsvarlig tolkning å lese dette som «forut for og i krig».

Den historiske utviklingen av KBO underbygger dette synspunkt. KBO kan sies å være et «ektefødt barn» av den beredskapsordningen som ble opprettet i etterkant av annen verdenskrig, KSF.<sup>259</sup> Det primære mål med opprettelsen av KSF var å kunne imøtekomme en eventuell ny krigstrussel. Det er lite i etterkommende lovgivning, forarbeider mv. som tyder på at dagens KBO er ment for enhver beredskapssituasjon forårsaket av andre hendelser som ikke er forbundet med krig, heller ikke ved lovfestingen av KBO i forbindelse med innføringen av den nye energiloven.

Instruksen for KBO trekker i samme retning. Her skiller det gjennomgående klart mellom «krigsberedskap» og «fredsberedskap» når KBOs oppgaver og myndighet i de ulike situasjonene angis.<sup>260</sup> Det fremgår klart av formuleringene at det er forutsatt at KBO kan overta kraftforsyningen kun ved krigsberedskap,

---

<sup>258</sup> Universitetsforlagets bokmålsordbok.

<sup>259</sup> Se 4.2.

<sup>260</sup> De ulike ledds myndighet blir nærmere gjennomgått i 6.3.

og at organisasjonen kun kan bli benyttet til å løse særskilte oppgaver i fred, for eksempel gjennom varsling og bistand under hjelpearbeid. Dette tyder på at situasjoner som angitt i enl. § 6-1 første ledd kan karakteriseres som «krigsberedskap», mens situasjoner etter tredje ledd er «fredsberedskap». I detaljinstruks gitt i medhold av Instruksen pkt. 4 om beredskapsoppgavene er det eksplisitt sagt i forbindelse med angivelse av KSLs oppgaver at ledelsen overtas «når dette ved *krigsberedskap* blir *bestemt av regjeringen*».<sup>261</sup> Instruksen er imidlertid gitt med hjemmel i forsynings- og beredskapstiltaksloven før vedtakelsen av energiloven. Man kan derfor spørre hvor viktig kilde Instruksen er for tolkningen av energilovens bestemmelser. En må imidlertid ta i betraktning at Instruksen er endret etter ikrafttredelsen av energiloven, og man har da hatt full mulighet til å endre dette skillet mellom krigsberedskap og fredsberedskap hvis Instruksen ble ansett fravikende fra enl. § 6-1. Dette er ikke gjort. Instruksen tyder således på at «under beredskap» i energiloven § 6-1 tredje ledd må tolkes som krigsberedskap.

I høringsbrevet i forbindelse med utarbeidelsen av beredskapsforskriften trekkes det et skille mellom *ekstraordinære situasjoner* som oppstår og utvikles fra regionalt eller lokalt nivå, der frivillige eller kommersielle løsninger ikke kan forhindre store samfunnsmessige konsekvenser og situasjoner ved *erklært beredskap* som følge av sikkerhetspolitiske situasjoner. Ved ekstraordinære situasjoner skal KBO kunne benyttes som *operativt organ eller bistandsorgan*, blant annet ved å skaffe til veie ekstraordinære ressurser. Dette må forstås som noe annet enn en underleggelse i enl. § 6-1 første ledds forstand. Ved erklært beredskap skal NVE derimot i samarbeid med systemansvarlig (altså KSL) *lede* kraftforsyningen. Selv om et høringsbrev til en forskrift normalt ikke kan tillegges stor vekt, gir dette en pekepinn på hvor skillet mellom ekstraordinære situasjoner og beredskapssituasjoner går.

Veiledningen § 2-1 synes imidlertid å innta en annen forutsetning. KBOs oppgaver er formulert slik: «Ved *ekstraordinære situasjoner* av et omfang som krever at KBO trer i virksomhet samt ved beredskap og i krig» skal kraftforsyningen underlegges KBO. For så vidt angir Veiledningen her samme grensedragning som beredskapsforskriften, i den forstand at «ekstraordinære situasjoner» er noe annet enn «ved beredskap og i krig», jf. formuleringen. Men det dras her inn en annen situasjon som forutsetningsvis skal gi grunnlag

---

<sup>261</sup> Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO) – Beredskapsoppgaver (detaljinstruks), fastsatt av NVE med hjemmel i Instruksen punkt 4 med virkning fra 15. august 1993.

for å underlegge kraftforsyningen KBO: Ekstraordinære situasjoner av et visst omfang gir grunnlag for å *underlegge* kraftforsyningen KBO. Spørsmålet som da oppstår er om det er hjemmel for dette. Hvis dette skal være tilfelle, må enten slike ekstraordinære situasjoner innfortolkes i begrepsbruken i enl. § 6-1 første ledd, eller så må hjemmel søkes et annet sted.

Den eneste bestemmelse som muligens kan anses å være hjemmel for å underlegge KBO også under ekstraordinære situasjoner, er bfk. § 2-1, som angir KBOs oppgaver. Etter dette skal KBO «forberede, etablere og opprettholde en struktur» (...) for effektivt å kunne håndtere 'ekstraordinære' situasjoner (...). Denne bestemmelsen må imidlertid for det første tolkes i lys av energilovens kapittel 6. Dette innebærer som utgangspunkt at en tolkning av bfk. § 2-1 vil måtte bero på resultatet av tolkningen etter enl. § 6-1. Spørsmålet som oppstår etter dette er om forskriften i det hele tatt kan gi hjemmel for å underlegge kraftforsyningen KBO ved ekstraordinære situasjoner, hvis energiloven ikke gjør det. Forskriften er gitt av NVE med hjemmel i enl. § 7-6 første ledd, der det er sagt at departementet (NVE) kan gi forskrifter til «gjennomføring og utfylling av loven og dens virkeområde». NVE har herved hjemmel til å definere nærmere krav i forskrifts form når det gjelder *gjennomføring* av loven og *utfylling* av den. Etter en vanlig språklig forståelse må dette bety at forskriften må vedtas innenfor de rammer som energiloven setter. Dette fører til at spørsmålet må søkes løst i energiloven.

Inngrepets art taler for at hjemmelen må være klar og utvetydig (jf. legalitetsprinsippet).<sup>262</sup> Det kan den ikke sies å være her, derfor må begrepet tolkes relativt restriktivt. Alle momenter tatt i betraktning tyder dette på at beredskapsbegrepet i energiloven i utgangspunktet må forstås som *krigsberedskap*. En utvidende tolkning av begrepet kan imidlertid tenkes når regjeringen finner situasjonen så alvorlig at landet settes i beredskap etter forsynings- og beredskapstiltaksloven. Som nevnt over foreligger det hjemmel for dette også ved terror- og sabotasjeaksjoner av et visst omfang.

En underleggelse av landets kraftforsyning vil være et alvorlig inngrep i kraftforsyningsbransjen, der myndighetene vil overta styring og kontroll over en ellers deregulert bransje. Dette taler for at en beslutning om dette direkte eller indirekte må komme fra høyt hold – regjeringen, og at «under beredskap» derfor må forstås som erklært beredskap.

Etter en konkret helhetsvurdering må det være ganske klart at det foreligger hjemmel til å underlegge kraftforsyningen KBO etter enl. § 6-1 første ledd

---

<sup>262</sup> Se 4.6.2.

*utelukkende ved erklært beredskap.* NVE har dermed som utgangspunkt ingen hjemmel til å iverksette KBO som styrende organ for landets kraftforsyning ved andre ekstraordinære omstendigheter, som ved terror- og sabotasjeangrep. Et unntak er for det tilfelle at angrepet karakteriseres som så alvorlig at regjeringen erklærer beredskap. Konsekvensen av dette reduseres imidlertid ved at NVE for slike tilfeller normalt kan *pålegge* KBO konkrete oppgaver etter enl. § 6-1 tredje ledd, men dette forutsetter at en skade har oppstått.

Det gjenstår dermed noen hull i hjemmelsgrunnlaget hva angår anvendelse av KBO ved terror- og sabotasje. For det første for situasjoner hvor en trussel om angrep foreligger, men det ikke har oppstått skade. Pålegg kan da ikke gis etter enl. § 6-1 tredje ledd. For det andre for tilfeller hvor omfanget av et angrep er så stort at det er hensiktsmessig at KBO med NVE i spissen overtar styringen av kraftforsyningen, men en erklæring om dette ikke kommer fra regjeringshold. En underleggelse etter enl. § 6-1 første ledd kan da ikke skje.

Om dette vil utgjøre et *praktisk* problem, er muligens tvilsomt. Hvis et angrep skjer, er det trolig at de nødvendige tillatelser fra regjeringshold blir gitt ved at beredskap erklæres. NVE er jo et myndighetsorgan, og vil derfor kunne påvirke sentrale myndigheter til å fatte nødvendige beslutninger. Dette vil imidlertid antakelig medføre en viss forsinkelse, og det i en situasjon hvor handling haster. *Juridisk sett* er dette imidlertid betenkelig, og det er på sin plass å stille spørsmålsteget ved nytten av KBO ved terror- og sabotasjeangrep slik hjemmelsgrunnlaget er i dag.

## 6.2.4 Nødrett som alternativt hjemmelsgrunnlag

Et spørsmål som følger naturlig av den konklusjon at myndighetene i enkelte situasjoner mangler hjemmel i energiloven til å iverksette KBO ved terror- eller sabotasjeaksjoner er om nødrett kan utgjøre et alternativt hjemmelsgrunnlag. Nødrett anses å utgjøre et av kompetansegrunnlagene for det offentlige virksamhet, og er til dels bygget på sedvanerett.<sup>263</sup> Etter straffeloven § 47 er en handling som er foretatt for å redde noens person eller gods fra en eller «uafvendelig fare» ikke straffbar når faren må anses «særdeles betydelig» i forhold til den skade som handlingen kan medføre. Straffelovens nødrettsbestemmelse sier riktignok ikke noe direkte om myndighetenes kompetanse, men det er i praksis godtatt at det offentlige kan iverksette redningsaksjoner uten lovhjemmel etter analogi fra bestemmelsen.<sup>264</sup>

<sup>263</sup> Se mer om rettslige grunnlag for forvaltningens kompetanse i *Eckhoff/Smith kapittel 11*.

<sup>264</sup> *Eckhoff/Smith side 240*.

Etter dette kan det tenkes situasjoner der NVE ved terror- eller sabotasjeanslag mot kraftforsyningen kan søke nødvendig kompetanse i nødrettsbetraktninger ved iverksettelse av KBO der hjemmelen i energiloven er uklar eller utilstrekkelig. Eventuelt kan det tenkes at slike betraktninger vil bidra til at lovhjemmelen i enl. § 6-1 tolkes utvidende. De konkrete vilkår for dette vil imidlertid ikke drøftes, da fokuset i denne framstillingen er på energilovens løsninger.

### 6.2.5 Sammenfatning

En underleggelse av kraftforsyningen under KBO vil være et meget inngripende tiltak. I samsvar med legalitetsprinsippet må slike tiltak ha en klar hjemmel. Som vi har sett gir hjemmelen for iverksettelse av KBO rom for betydelig tvil. I en tenkt situasjon kan dette være en kilde til konflikt. Hvis et terrorangrep rammer kraftforsyningen vil tiltak fra myndighetenes side haste. Da vil det kunne være meget uheldig om det oppstår tvilstilfeller om hvordan og når KBO kan anvendes. Hvis de ulike leddene i KBO er uenige i myndighetenes avgjørelse om å underlegge kraftforsyningen KBO, kan dette svekke KBOs funksjon, i den forstand at de ulike nivåene er uenige om de har plikt til å rette seg etter instruksjoner fra overordnede. Det kan selvsagt være slik at i en så alvorlig situasjon vil dette spørsmål ikke komme på spissen, da en må anta at det er i alles interesse å få kraftforsyningen i funksjon igjen. Men det må bemerkes at vi her er på et område uten praktiske erfaringer, og man kan derfor ikke basere seg på antagelser om aktørenes lydighet og samarbeidsvillighet. På et slikt rettsområde må regelverket derfor være klart og konsist *i forkant* av en slik hendelse, slik at det etterfølgende beredskapsopplegg kan forløpe uten protester og motvillighet. Dette fordrer en klargjøring og presisering av hjemmelen til å anvende KBO i enl. § 6-1. Det er også grunn til å spørre om KBO i det hele tatt vil være et nyttig organ ved et eventuelt angrep, tatt i betraktning det svake hjemmelsgrunnlaget. En drøftelse angående dette spørsmål vil bli presentert avslutningsvis i framstillingen.<sup>265</sup>

## 6.3 KBOs myndighet i de ulike situasjonene

I det følgende er temaet hvilken myndighet leddene i KBO har i de ulike situasjonene beskrevet ovenfor.<sup>266</sup> KBO er ikke delegert en generell

---

<sup>265</sup> Se 8.6.

<sup>266</sup> Om organisasjonsstrukturen i KBO, se kapittel 4.3.

vedtaksmyndighet. De formelle vedtakene må derfor fattes av NVE, og ikke av ledelsesleddene og de private rettssubjektene i KBO. KBO er imidlertid tildelt en viss myndighet avhengig av situasjonen. Ansvars- og rollefordelingen fremgår av Instruksen. I tillegg er et aktuelt spørsmål hvilken instruksjonsmyndighet de ulike leddene har i kraft av å være hierarkisk overordnet i forvaltningsorganet.<sup>267</sup> Svaret på dette henger sammen med det som tidligere er fastslått; KBO må regnes om et forvaltningsorgan, og er derfor bundet av forvaltningsrettslige regler.<sup>268</sup> I og med at KBO kun er forvaltningsorgan ad hoc, vil dette imidlertid variere fra situasjon til situasjon. Det klare utgangspunkt må være som i forvaltningsretten generelt; tjenestemenn har innad i det enkelte organ instruksjonsmyndighet over de underordnede i samme organ – men bare når KBO opererer som forvaltningsorgan. Denne problemstilling vil bli drøftet i korthet, da man her i større grad kommer ned på et detaljnivå.

### **6.3.1 KBO-leddenes myndighet i normalsituasjonen**

I en normalsituasjon har de ulike leddene i KBO ingen hjemmel til å styre underliggende ledd, som en naturlig følge av at det ikke finnes hjemmel for å pålegge KBO oppgaver her. KBO vil derfor aldri kunne bli operativ på dette stadium, og vil dermed ikke opptre som forvaltningsorgan.

### **6.3.2 KBO-leddenes myndighet ved pålagte oppgaver**

Det følger av Instruksens pkt. 1 tredje ledd at KBO ved pålagte oppgaver etter enl. § 6-1 tredje ledd kan bidra ved «varsling, informasjon og bistand under hjelpearbeidet». En slik situasjon vil ikke oppstå før NVE treffer vedtak, og KBO vil ikke operere som forvaltningsorgan før NVE har tatt dette initiativ. En naturlig følge av dette er at de ulike leddene i KBO ikke har instruksjonsmyndighet før tiltaket iverksettes. Når dette er gjort må også leddenes myndighet anses å være begrenset. Formålet tatt i betraktning, at KBO kan bidra ved varsling, informasjon og bistand, tilsier at den tildelte myndighet i de enkelte ledd begrenser seg til å gjennomføre dette arbeid. Dette vil typisk kunne innebære at de ulike ledd kan kreve den informasjon og de rapporter som er nødvendige av underliggende ledd for å gjennomføre sine oppgaver.

---

<sup>267</sup> Se mer om instruksjonsmyndighet i *Graver (4) side 216 flg.*

<sup>268</sup> Se 4.6.

### **6.3.3 KBO-leddenes myndighet under beredskap**

I Instruksens pkt. 1 annet ledd er det fastslått at når KBO trer i virksomhet og overtar landets kraftforsyning etter enl. § 6-1 første ledd «plikter alle kraftforsyningsenheter å rette seg etter direktiver fra overordnet myndighet innen KBO». Dette må bety at de ulike ledelsesleddene har myndighet til å instruere underliggende enheter som sorterer under dem. En forutsetning må være at instruksene gis i henhold til forvaltningsrettslige regler (krav om forholdsmessighet, saklighet mv.). Det er presisert i Instruksens pkt. 1 at instruksjonsadgangen «medfører ingen endring i eierforhold». Det enkelte selskap er fortsatt ansvarlig for egen drift, administrasjon og økonomiske styring, jf. Veiledningen § 2-1. Dette understreker at en underleggelse ikke innebærer en overtagelse i økonomisk eller administrativ forstand, men at myndighetenes kompetanse til å styre kraftforsyningen gjennom KBO utvides.

I likhet med instruksjonsmyndigheten for øvrig i forvaltningsretten må det antas at de ulike leddene må holde seg innenfor de rammer som er gitt av overordnet myndighet. I praksis vil NVE trolig i stor grad være det retningsgivende og initiativtakende organ, dels i samarbeid med Statnett som del av KSL. Det er også NVE som har den formelle vedtakskompetanse ovenfor KBO. Langt på vei vil dermed KBO fungere mest som NVEs forlengede arm. Men innenfor gitte rammer må også ledelsesleddene juridisk sett ha kompetanse til å ta initiativ og gi nødvendige instruksjoner til underliggende ledd. Dette vil kunne være praktisk der en regionsjef eller en distriktssjef ønsker å gi mer konkrete instruksjoner enn de som er gitt fra høyere hold, noe de muligens vil ha bedre forutsetninger for å gjøre tatt i betraktning kjennskap til regionale og lokale forhold.

## **6.4 Hvordan fungerer KBO i praksis?**

KBO har i svært liten grad vært operativt benyttet for å håndtere krisesituasjoner i kraftforsyningen. Man har derfor lite håndfast materiale å bygge en vurdering av KBOs virksomhet på. Mine samtaler med et begrenset utvalg av KBO-representanter ga uttrykk for en generell tilfredshet med ordningen, uten at dette kan tillegges særlig vekt ved vurderingen av hvordan KBO fungerer. Som følge av at det ikke har forekommet terror- eller sabotasjeangrep mot det norske kraftforsyningsnettet, har KBO ingen reell erfaring med å håndtere en etterfølgende kritisk situasjon. En konsekvens av dette er at dette vanskeliggjør en evaluering av beredskapsorganisasjonen.



Men som nevnt tidligere skal KBO også ivareta krisesituasjoner som følge av andre årsaker, for eksempel naturhendelser. Sist gang KBO trådte formelt i kraft var under storflommen som herjet Østlandet våren 1995. For å illustrere hvilke roller og oppgaver KBO kan få i praksis, er et utdrag fra en utredning som ble publisert i etterkant av flommen tatt med.<sup>269</sup> Selv om problemet var et helt annet enn en situasjon hvor strømmen faller ut som følge av terror- eller sabotasjeangrep, er utdraget nyttig for å vise hvordan forløpet til en iverksetting av beredskap i praksis kan være (mine uthevninger):

«På bakgrunn av de store snømengdene som var registrert i fjellet var NVE fra begynnelsen av mai ekstra oppmerksomme på utviklingen i Glomma og Lågen. Det ble ikke innført noen ekstra beredskap i NVE før søndag 28. mai, da bemanningen ved NVEs prognosekontor ble økt til to hydrologer på vakt. Dette var to dager etter at NVE hadde varslet om at vårfloppen var kommet i gang i vassdraget, og én dag etter at det ble varslet om fare for stor flom. Mandag 29. mai ble bemanningen på prognosekontoret opptrappet til fire hydrologer.

Onsdag 31. mai om ettermiddagen meldte Hydrologisk avdeling og Vassdragsavdelingen fra om at det var grunnlag for å sette i verk NVEs beredskapsplan. NVEs beredskapsrom i tilknytning til Sikkerhetsavdelingen ble klargjort med forberedte telefonlinjer for betjening av eksterne telefonhenvendelser og bemannet. Sentralbordfunksjonen ble styrket. Teknisk dokumentasjon for alle berørte kraftverk og dammer ble fremhentet. Torsdag 1. juni ca kl. 13 var *beredskap etablert i NVE* med døgnkontinuerlige vaktordninger for alle funksjoner. NVEs informasjonsvirksomhet ble håndtert av et eget pressesenter i NVE.

Fredag 2. juni ble det avholdt et informasjonsmøte om flommen for alle NVE-ansatte. I løpet av dagen ble det gjennomført kurs for opplæring av nytt personell til sentralbordet i samarbeid med Telenor. Fra ca kl. 21.30 var det opprettet informasjonssider om flommen på Internett. Fra ca kl. 24 var det etablert grønn linje, hvor publikum kan ringe gratis og få informasjon om flommen. Faste rutiner for pressemeldinger ble etablert. NVE inngikk avtaler med damspesialister i ulike konsulentfirmaer og geoteknisk ekspertise i Norges Geotekniske Institutt om vakt gjennom pinselhelgen.

*Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO) trådte formelt i kraft etter varsel fra NVE om morgenen 2. juni. Samtidig ble de berørte kraftselskapene bedt om å iverksette sine beredskapsplaner.* NVEs Sikkerhetsavdeling hadde tidligere konsultert utvalgte anleggseiere i Glomma og Lågen om utviklingen for berørte damanlegg. *KBOs fylkesrepresentanter i de 4 berørte fylkene ved Glomma og Lågen hadde allerede i noen dager utført oppgaver etter KBO-instruksen.* 2. juni ca kl. 08.30 gikk NVE ut gjennom KBO og ba eierne av anlegg hvor man så at flommen kunne overskride de vannføringene anlegget i sin tid ble dimensjonert for om å ta kontakt med vedkommende lokale redningssentral, for informasjon og drøfting av situasjonen.

---

<sup>269</sup> NOU 1996: 16 – Tiltak mot flom, 7.4.3.

Regjeringens koordineringsutvalg ble etablert 2. juni, sammensatt av departementsrådene fra de departementene som ble berørt av flommen. Utvalget møttes daglig i innledningsfasen av flommen, deretter to til tre ganger i uken frem til 16. juni under ledelse av departementsråden i Justisdepartementet.

Fra 3. juni rapporterte NVE daglig til koordineringsutvalget. *Gjennom KBOs ledd ble det hver morgen innhentet rapporter* som beskrev situasjonen for dammer, kraftverk og lokal forsyning og de tiltak som kraftverkene iverksatte».

Som vi ser her ble beredskap i første omgang etablert internt i NVE, uten at KBO ble involvert. Etter varsel fra NVE trådte KBO etter hvert formelt i kraft. Hva som ligger i denne formuleringen eller med hvilken hjemmel ikrafttredelsen skjedde sier redegjørelsen intet nærmere om. Det er intet i rapporten som tyder på en underleggelse i enl. § 6-1 første ledds forstand. NVE gikk derimot ut *gjennom* KBO for å be eierne av berørte anlegg om å ta kontakt med vedkommende redningssentral m.v. KBOs ledd ble også benyttet til å innehente daglige rapporter. Tilsynelatende var KBOs fremste funksjon ved denne storflommen å være informasjonskanal for NVE. Det kan synes som om KBO fungerte som NVEs forlengede arm, ved at NVE sentralt benyttet de lokale KBO-representantene som sine medhjelpere. Det vi ser her er trolig et enl. § 6-1 tredje ledds tilfelle.

I tillegg fremkommer det at KDSene i de berørte fylker «allerede i noen dager» hadde utført oppgaver etter Instruksen. Hva denne virksomhet nærmere gikk ut på vites ikke, men dette viser at ulike ledd i KBO i praksis vil ha en betydning også i tilfeller hvor KBO ikke formelt er trådt i kraft.

Man kan spørre seg om det i fremtiden er slik KBO vil bli benyttet i praksis, altså tilnærmet utelukkende som en *informasjonskanal* for beredskapsmyndigheten. Hvis så er tilfelle oppstår spørsmålet om KBO egentlig er et «tomt» begrep, i den forstand at samme funksjon kunne vært oppnådd selv om en ikke hadde hatt denne organisasjonsstrukturen med dette navn, men for eksempel heller hadde benyttet den enkelte beredskapsleder til samme formål. En grundigere drøftelse av dette spørsmål vil bli gitt avslutningsvis i kapittel 8.6.

Det bemerkes også at utdraget viser at et samarbeid på tvers av etatene er nødvendig ved slike omfattende kriser. Ved en storflom er det jo ikke bare kraftselskapene som blir involvert. Dette er bakgrunnen for at Regjeringens koordineringsutvalg ble etablert i denne situasjonen. Det gis i det følgende en kort oversikt over hvilke organer som kan tenkes involvert ved en kraftforsyningskrise.

## 6.5 Samarbeid med eksterne aktører og organisasjoner

Hvis en krise eller katastrofe oppstår som følge av terror- eller sabotasjeangrep mot kraftforsyningen, vil etter stor sannsynlighet andre myndigheter bli involvert. NVE og KBO vil derfor som utgangspunkt ikke ha et aleneansvar i en slik situasjon. Samordning, koordinering og samarbeid med aktører, interessenter og andre ansvarshavende er derfor viktige momenter som kan bidra til et helhetlig og balansert beredskapskonsept. Hvordan et slikt samarbeid er etablert kunne vært tema for en egen avhandling, og faller litt på siden i denne sammenheng. Temaet vil derfor bli berørt i korthet. Det er likevel hensiktsmessig å peke på de viktigste aktørene som har ansvar når kriser og katastrofer rammer kraftforsyningen.

*Politiet* har det akutte beredskapsansvaret. I akutte krisesituasjoner påligger det politimesteren et ansvar å iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade. Beslutning om iverksettelse av slike tiltak er hjemlet i politiloven § 27 tredje ledd, og gir politimesteren myndighet til å fatte beslutninger som også berører andre myndigheters ansvarsområder.<sup>270</sup> Dette ansvaret gjelder imidlertid bare inntil en annen myndighet overtar, jf. tredje ledd i.f. Hvis en terror- eller sabotasjeaksjon rammer kraftforsyningen, er det nærliggende at dette utløser en situasjon som kan karakteriseres som «ulykkes- eller katastrofesituasjon». I henhold til politiloven vil altså politiet ha myndighet og plikt til å gripe inn i situasjonen inntil KBO overtar håndteringen. For øvrig er politiet ansvarlig for å iverksette og gjennomføre etterforskning i forbindelse med ulykker og katastrofer, jf. politil. § 2 punkt 3, og har et ansvar for kontakt med og underretning til pårørende.

Enkelte kraftforsyningsanlegg er prioritert for væpnet vakthold om situasjonen skulle tilsi det. KBO har ingen hjemmel for å bære våpen, og kan heller ikke pålegges å gå til anskaffelse av våpen, jf. enl. § 6-4 tredje ledd. Det vil derfor være nødvendig med bistand. En slik vaktstyrke/innsatsstyrke kan ifølge direktiv for øvelser m.m. ved kraftforsyningsanlegg typisk være fra politiet, Heimevernet eller styrker fra Forsvaret.<sup>271</sup>

En annen etat som kan involveres ved terror- eller sabotasjeanslag mot kraftforsyningen er *Direktoratet for sivilt beredskap (DSB)*. Direktoratets hovedoppgave er en overordnet samordning av det sivile beredskapsarbeidet, og er et kompetanseorgan for beredskap generelt. Sivilforsvaret er underlagt

---

<sup>270</sup> Lov om politiet (politiloven – politil.) 4. august 1995 nr. 53.

<sup>271</sup> Direktiv for øvelser m.m. ved kraftforsyningsanlegg, fastsatt av Elektrisitetstilsynet (nå DSB) og NVE med virkning fra 1. september 1993.

DSB. DSB og Sivilforsvaret besitter store ressurser i forbindelse med krisehåndtering. NVE har derfor selv påpekt at et samarbeid med DSB er av viktighet.<sup>272</sup> En samarbeidsavtale ble derfor inngått for å bedre koordineringen av arbeidet med sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen i mai 2004.<sup>273</sup>

*Fylkesmannen* har en sentral rolle ved krisehåndtering når samfunnsviktige funksjoner er berørt.<sup>274</sup> Fylkesmannens oppgaver innen samfunnssikkerhet og beredskap er regulert i instruks og retningslinjer.<sup>275</sup> Fylkesmannen har et koordinerende ansvar for regionalt og lokalt samfunnsberedskap i fylket, både i krig og fred, jf. iffb. punkt 1 litra b.<sup>276</sup> Dette innebærer at Fylkesmannen utgjør *det beredskapsmessige bindeleddet* mellom sentrale myndigheter og kommunal forvaltning, regionale myndigheter og næringslivet gjennom samordning og tilsyn. Hvert fylke skal ha et eget *beredskapsråd*, jf. iffb. punkt 7. Beredskapsrådet skal «drøfte beredskapsspørsmål og ellers være et forum for gjensidig orientering om beredskapsarbeidet på de forskjellige områder».

I strategiplanen for Fylkesmannen i Oslo og Akershus er det spesifikt nevnt at «fylkesmannen skal ha spesiell oppmerksomhet rettet mot sårbarhet og beredskap knyttet til (...) kraftforsyning».<sup>277</sup> Det er også understreket at Fylkesmannen skal medvirke til styrking av samfunnssikkerheten og kriseberedskapen med fokus på risiko for terror og sabotasje. *Hvordan* dette skal skje og *hvilket forhold Fylkesmannen har til KBO* når det gjelder trusler mot kraftforsyningen er imidlertid ikke nærmere regulert verken i instruksene eller i retningslinjen.

Ifølge iffb. punkt 1 litra b er kraftforsyningsberedskap inkludert i denne samordningsfunksjonen. Etter iffb. punkt 2 første ledd skal Fylkesmannen «holde seg orientert» om det arbeid som pågår innen fylket. For dette formål kan nødvendige opplysninger innhentes fra alle «statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter i fylket». For det tilfelle at KBO er i operativ status,

---

<sup>272</sup> Strategiheftet, vedlegg 4.

<sup>273</sup> Publisert på [www.dsb.no](http://www.dsb.no).

<sup>274</sup> Det er en fylkesmann i hvert fylke. Det refereres her til Fylkesmannen i entall. Dette må forstås som samtlige fylkesmenn, da de i stor grad styres av samme regelverk, med unntak for noen variasjoner hva gjelder strategiplaner og lignende.

<sup>275</sup> Instruks for fylkesmenn (iff.), kgl.res. 7. august 1981, Instruks for fylkesmennenes beredskapsarbeid (iffb.) kgl.res. 21. september 1979, Retningslinjer for regionalt samordningsansvar ved kriser og katastrofer i fred (rrs.), kgl.res. 12. desember 1997, i kraft 15. januar 1998.

<sup>276</sup> Se forrige note.

<sup>277</sup> Planen beskriver langsiktige målsettinger for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap frem til 2008. Planen er utarbeidet i henhold til Arbeids- og administrasjonsdepartementets tildelingsbrev for 2002.

må KBO anses som en «statlig myndighet», slik at Fylkesmannen kan innhente opplysninger. Fylkesmannen har derimot ikke hjemmel til å kreve opplysninger fremlagt fra enhetene i KBO i normalsituasjonen. I slike tilfeller må Fylkesmannen eventuelt henvende seg til NVE.

Et av de overordnede målene i strategiplanen er at Fylkesmannen skal sørge for at Oslo og Akershus fungerer mest mulig normalt ved katastrofer og kriser, med fokus på liv, helse og velferd. I en tenkt situasjon, der sabotører har forårsaket en mørklegging av Oslo over lengre tid, kan det rimeligvis tenkes at det relativt umiddelbart vil oppstå en fare for liv, helse og velferd.<sup>278</sup> Mens KBO i en slik situasjon primært vil jobbe målrettet mot en raskest mulig gjenoppretting av kraftforsyningen, vil de avledede problemene først og fremst være en oppgave for Fylkesmannen. I så måte vil trolig Fylkesmannen eller beredskapsrådet i svært mange situasjoner delta aktivt i krisearbeidet.

---

<sup>278</sup> Se 3.3.

## 7 Kontroll og håndhevelse av beredskapsplikten

### 7.1 Innledning

Siden beredskapsforskriften setter krav til funksjon og overordnede mål framfor detaljerte tekniske krav, nødvendiggjør dette en effektiv måte å kontrollere pliktsubjektene på. En slik kontroll kan ha mange former. Løsningen på dette området er dels en pålagt internkontroll, dels en offentlig kontroll. *Internkontroll* innebærer at selskapene skal kunne dokumentere at valgte løsninger er like bra eller bedre enn Veiledningen. *Den offentlige kontroll* skjer ved at NVE gjennomfører revisjoner i selskapene, med krav til dokumentasjon på at forskriftens krav oppfylles, og de kontrollerer til dels faktisk tilstand. De metoder som er innført for å føre kontroll med at de materielle reglene i energiloven med forskrifter blir overholdt vil bli redegjort for, noe som innebærer en nærmere drøftelse av så vel internkontroll som offentlig kontroll.

En problemstilling som henger nært sammen med dette, er hvilke midler myndighetene har i tilfeller hvor kontrollen avslører at de materielle regler ikke er overholdt. De enkelte sanksjonsformene myndighetene har hjemmel til, altså hvordan myndighetene kan håndheve plikten til beredskap i kraftforsyningen, vil bli belyst.

Nevnte problemstillinger knytter seg i all hovedsak til de forebyggende plikter som ble presentert i kapittel 4. Problemstillingene er interessante i denne sammenheng primært grunnet ønsket om å skape en helhetlig framstilling av beredskapsproblematikken på kraftsektoren. En utelatelse av disse spørsmål ville etter min mening medført et «hull» i avhandlingen, og ville etterlatt et uberørt spørsmålstejn som naturlig ville blitt savnet.

### 7.2 Internkontroll

En generell internkontrollplikt for konsesjonærens vedkommende følger av enl. § 7-1 annet ledd. Bestemmelsen gir også hjemmel til å gi forskrifter om internkontroll, men dette er ikke gitt. En mer spesifikk plikt er pålagt gjennom kvalitetssystemet i bfk. § 1-2, der det enkelte selskap er pliktig til å utføre en form for kvalitetssikring. Ifølge bfk. § 1-2 skal alle enhetene ha et «kvalitetssystem» som dokumenterer at «kravene i denne forskrift er oppfylt». Selve begrepet «internkontroll» er ikke benyttet, men i realiteten innebærer

det pålagte kvalitetssystemet det som tradisjonelt blir kalt internkontroll. Internkontroll blir i *Kaasen* definert som «de tiltak et subjekt for sikkerhetskrav iverksetter for å kontrollere at kravene faktisk imøtekommes».<sup>279</sup> Det er nettopp disse hensyn bfk. § 1-2 skal ivareta, ved at enhetene skal «dokumentere» at kravene er oppfylt.

Internkontroll kan være frivillig eller tvungen. I vårt tilfelle er den tvungen, idet alle enhetene «skal» ha et slik system, jf. bfk. § 1-2 første punktum. Det er denne regulerte internkontroll som er interessant i et juridisk perspektiv, og som er gjenstand for den følgende drøftelse.

Formålet med internkontroll er primært å sikre kvaliteten gjennom å undersøke om de fastsatte krav er overholdt. Dette fremkommer av ordlyden i bfk. § 1-2, som sier at systemet skal «dokumentere at kravene i denne forskrift er oppfylt». Internkontroll utgjør en forenkling av det offentlige kontrollarbeid, ved at myndighetene ikke behøver å kontrollere objekter, bygninger mv. fysisk hos den enkelte aktør, men i prinsippet kan nøye seg med å kontrollere kontrollsystemet, altså en indirekte kontroll.<sup>280</sup>

Beredskapsforskriften § 1-2 sier altså at det som skal dokumenteres gjennom intern kontroll er «at kravene i denne forskrift er oppfylt». Dette er et spørsmål om hvilken norm som danner referanse for internkontrollen, som igjen beror på en tolkning av forskriften. Som vi har sett tidligere, kan tolkningsrommet imidlertid sies å være gjennomgående vidt på dette området, som følge av at pliktene er satt som funksjonskrav.<sup>281</sup> Dermed må den enkelte først foreta en tolkning av de ulike bestemmelsene, en såkalt «intern normering». I neste omgang vil den interne normeringen tjene som målestokk for den interne kontroll. Vi ser her en nær sammenheng mellom intern normering og intern kontroll.<sup>282</sup> Vi er dermed på det neste nivå i figuren som ble presentert tidligere:<sup>283</sup>



**Figur 4**

<sup>279</sup> *Kaasen side 457.*

<sup>280</sup> Se 7.3.

<sup>281</sup> Se 5.1.1.

<sup>282</sup> *Kaasen side 458.*

<sup>283</sup> Se 5.1.

Beredskapsforskriften § 1-2 utdyper heller ikke *hvordan* denne interne kontrollen skal utføres, men nøyer seg med å stille krav om at systemet skal inneholde «opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig» for å føre tilsyn. Her ser vi igjen et utslag av funksjonskravsregulering, idet målet (funksjonen) med systemet blir angitt, men ikke framgangsmåten. Det er dermed opp til den enkelte enhet å selv finne hvordan kvalitetssystemet skal være bygd opp.

I forbindelse med høringsrunden ved utarbeidelsen av forskriften, kom det frem at enkelte interessenter ønsket mer spesifikke normer (ISO, NS etc.) for hvordan beredskapsarbeidet skulle gjennomføres og dokumenteres, mens andre ønsket større frihet.<sup>284</sup> NVE mente det ikke var riktig på daværende tidspunkt (ved utferdigelsen av forskriften) å binde dette opp mot et spesifikt kvalitetssystem, da enhetene i kraftforsyningen har valgt en rekke ulike løsninger tilpasset for deres formål. Derfor er løsningen slik den nå fremstår i bfk. § 1-2. Det anbefales riktignok i Veiledningen at man ved utformingen av kvalitetssystemet tas utgangspunkt i NS-EN ISO 9001:2000 – Systemer for kvalitetsstyring – krav. Denne standarden gjelder imidlertid kvalitetssikring av systemer for fremskaffelse av produkter og tjenester, og kan derfor i liten grad være veiledende for kvalitetssikring av beredskapsmessige tiltak.

Beredskapsforskriften § 1-2 annet punktum stiller krav om at systemet skal inneholde opplysninger og dokumentasjon som er «nødvendig» for å gjennomføre «tilsyn». Det er her primært snakk om å tilrettelegge for *internt* tilsyn, men det må være klart at dokumentasjonen også skal kunne brukes som grunnlag for *eksternt tilsyn*. Man kan si at kvalitetssystemet blir en håndbok for bedriften og dens ansatte, med en «sjekklister» som brukes som grunnlag for å kontrollere at bedriften har overholdt kravene i beredskapsforskriften. Internkontroll er dermed et viktig element i kvalitetssystemet.

Det er ikke regulert *hvem* som skal utføre den interne kontrollen. Det er dermed ikke angitt om vedkommende må inneha en spesiell kompetanse mv. Det må derfor være opp til den enkelte enhet å bestemme dette, så lenge man holder seg innenfor kravene for øvrig og systemet fungerer etter hensikten.

For at en internkontroll skal virke etter sin hensikt, er det essensielt at systemet og den utførte kontroll dokumenteres, slik at den interne kontroll gir grunnlag for offentlig kontroll. Beredskapsforskriften § 1-2 tredje punktum stiller krav om at systemet skal gjenspeile den faktiske tilstand, og at «dette skal kunne kontrolleres». Det siktes her primært til *ekstern* kontroll, i praksis utført av NVE. Som følge av at kvalitetssystemet skal være kontrollerbart stilles det visse krav til utformingen av systemet. Spørsmålet er om den enkelte

---

<sup>284</sup> NVEs interne notat i forbindelse med den nye beredskapsforskriften.



gjennom dette skal muliggjøre en kontroll kun gjennom skriftlige dokumenter, eller om det skal legges til rette for en fysisk inspeksjon. Det ligger nærmest i sakens natur at formålet med system for intern kontroll er å bidra til en forenkling av myndighetenes kontrollsystem. I dette ligger at en kontroll gjennom dokumentene skal kunne være tilstrekkelig. På denne måte kan en således si at myndighetene i første omgang kan nøye seg med å kontrollere kontrollsystemet – en indirekte kontroll. Dokumentasjonen bør imidlertid også kunne tjene som grunnlag for en eventuell inspeksjon.

Igjen ser vi at det er satt krav til funksjon i stedet for framgangsmåte, da det ikke sies noe om *hvordan* disse opplysningene skal fremgå mv. Det viktige er at dokumentasjonen skal fungere etter sin hensikt: Å danne grunnlag for tilsyn og kontroll. *Hva* systemet konkret skal inneholde, er det ikke sagt noe nærmere om i forskriften, utover at det skal inneholde det som er «nødvendig» for å gjennomføre tilsyn. Hva som er «nødvendig» må bero på en helhetlig tolkning av forskriftens krav for øvrig. Lest i sammenheng med bfk. § 1-2 første punktum må systemet inneholde tilstrekkelig informasjon for å dokumentere at forskriftens krav er overholdt. Dette vil i første rekke bero på en tolkning av de enkelte krav, jf. det som er nevnt ovenfor om intern normering, dernest må det vurderes hvordan tiltakene kan *dokumenteres* på en hensiktsmessig måte.

Internkontroll som kontrollfunksjon er i tråd med utviklingen på andre rettsområder, for eksempel i sikkerhetsreguleringen i petroleumssektoren. Dette innebærer at staten i mindre grad selv undersøker om kravene etterleves, men heller baserer seg på den forpliktedes egne undersøkelser. Som *Kaasen* sier: «inspeksjon viker for dokumentasjon».<sup>285</sup> Et system som utelukkende baserer seg på den enkelte enhets eget tilsyn kan imidlertid være utilfredsstillende, da dette ville stilt uoppnåelige krav til den enkeltes objektivitet. I tillegg ville et slikt system representert «en politisk uakseptabel passiv holdning» fra statens side.<sup>286</sup> Særlig må dette gjelde for bestemmelser relatert til beredskapsmessige spørsmål for kraftforsyningen, da en tilfredsstillende beredskap vil være i samfunnets interesse, ikke bare i den enkelte aktørs interesse. Derfor må et internkontrollsystem suppleres med en viss form for offentlig kontroll.

En fordel med et slikt system er at det er dynamisk, og kan tilpasses det gjeldende behov og hensikt. Systemet skal dokumentere at kravene i

---

<sup>285</sup> *Kaasen side 458.*

<sup>286</sup> *l.c.*

forskriften er overholdt, og det må forstås som den til enhver tid gjeldende tolkning av forskriften. Dette betyr at hvis for eksempel en ny risiko- og sårbarhetsanalyse etter bfk. § 1-3 medfører et endret syn, for eksempel en utvikling i trusselbildet, kan dette føre til at kvalitetssystemet må revideres fordi kvalitetssystemet må fange opp en slik endring. På denne måte gir kvalitetssystemet grunnlag for korrigerende tiltak.

### 7.3 Offentlig kontroll

NVEs tilsyns- og kontrollfunksjon er forankret i enl. § 7-1. Det er departementet som fører kontroll med at «bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov» blir overholdt, jf. enl. § 7-1 annet punktum. Denne myndighet er delegert til NVE, som dermed har kontrollfunksjonen i forhold til beredskapsbestemmelser.<sup>287</sup> For å gjennomføre en slik kontroll kan NVE gi «de pålegg som er nødvendige», jf. enl. § 7-1 første punktum. Slike pålegg kan typisk være at selskapet fremlegger den nødvendige dokumentasjon etc. Dette følger for konsesjonærens vedkommende direkte av enf. § 7-2 annet ledd.

Før 2001-revisjonen hjemlet bestemmelsen kun en kontroll av konsesjonsvilkårene. Hjemmelen er nå utvidet til en kontroll av «bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov». Dette gir NVE en generell kontrollkompetanse ovenfor pliktsubjektene i beredskapslovgivningen. Energiloven § 7-1 og enf. § 7-2 må leses i sammenheng med øvrige bestemmelser i energiloven med forskrifter. Statlig kontroll har her helt klare paralleller til intern kontroll. Ved offentlig kontroll må det også først foretas en normering (tolkning), deretter en kontroll med at normeringen overholdes. Hvis pliktsubjektets tolkning avviker fra myndighetens, indikerer dette som utgangspunkt et brudd. Sett i sammenheng med internkontrollsystemet vil statens kontroll i hovedsak i praksis være indirekte, i den forstand at myndighetene i første omgang kan nøye seg med å kontrollere systemet for internkontroll. Dermed er man på følgende stadium:



Figur 4

<sup>287</sup> Jf. delegasjonsvedtaket jf. energilovforskriften § 7-2 annet punktum.

Et moment som supplerer kvalitetssystemet og dermed bidrar til NVEs kontroll er den generelle informasjonsplikten som påhviler «enhver» som måtte ha relevante opplysninger etter enl. § 7-1 tredje ledd.

Et annet element ved pliktsubjektets aktivitet som er med på å tilrettelegge for NVEs kontrollfunksjon, er kravet til innrapportering i bfk. § 7-1. Etter denne bestemmelsen er alle enheter i KBO pliktig til å rapportere alle «ekstraordinære situasjoner» herunder hærverk og sabotasje eller forsøk på slikt. Dette betyr at hvis en terrorist eller sabotør eksempelvis forsøker seg på inntrengning, er enheten pliktig til å rapportere dette til NVE. På den måte får NVE et incentiv til å utøve en viss kontroll og til å følge opp hendelsen på den måte direktoratet anser hensiktsmessig, for eksempel ved å treffe nye vedtak eller ved å gi pålegg.<sup>288</sup> Plikten til å rapportere supplerer også kravene til internkontroll ved at myndighetene ikke bare får tilgang til det som fremgår av kvalitetssystemet, men også til spesielle avvik som oppstår, et element internkontrollsystemet ikke nødvendigvis vil fange opp.

## **7.4 Energilovens sanksjonssystem**

Energilovens sanksjonssystem er forankret i kapittel 7. Etter dette finnes tre mulige sanksjonsformer som kan benyttes for å sikre etterlevelse av beredskapslovgivningen; tvangsmulkt, tilbaketrekking av konsesjon og straff. De to første er sivilrettslige virkemidler som etter delegasjonsvedtaket ilegges av NVE, mens straff kun kan realiseres etter medvirkning fra politi, påtalemyndigheten og domstolene. Min intensjon er kun å gi en grunnleggende oversikt over de sanksjonsformene som er tilgjengelig.

### **7.4.1 Tvangsmulkt**

Etter enl. § 7-3 første ledd kan tvangsmulkt ilegges «ved overtredelse av denne lov eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven». Tvangsmulkt skal sikre etterlevelse av loven eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven.

Tvangsmulkt kan rettes til enhver som overtrer lov, forskrifter, pålegg og konsesjonsvilkår, avhengig av hvilken bestemmelse, hvilket pålegg mv. som er overtrådt. Forutsetningen for å ilegge tvangsmulkt er imidlertid at det fortsatt

---

<sup>288</sup> Om adgangen til å gi pålegg, se 5.4.

foreligger en ikke-oppfylt forpliktelse. Vedtak om tvangsmulkt kan dermed ikke treffes etter at det ulovlige forholdet er opphørt.<sup>289</sup>

En tvangsmulkt kan enten løpe inntil forholdet er brakt i orden eller forfalle ved hver overtredelse, jf. enl. § 7-3 første ledd. Energiloven § 7-3 annet ledd inneholder en særbestemmelse for gjennomføring av sikringstiltak for beredskapsformål pålagt med hjemmel i kapittel 6. Det gis her hjemmel for departementet (NVE) til å fastsette en frist for gjennomføring av pålegget. Overholdes ikke fristen har NVE to parallelle valgmuligheter; å fastsette en løpende tvangsmulkt eller å «la pålegget utføre på vedkommendes bekostning», jf. enl. § 7-3 annet ledd annet punktum. Det er kun sistnevnte virkemiddel som kan sies å ha en selvstendig betydning, i og med at en løpende tvangsmulkt uansett kan ilegges etter enl. § 7-3 første ledd. Det doble hjemmelsgrunnlaget for fastsettelse av tvangsmulkt ved brudd på pålegg fastsatt i medhold av enl. kapittel 6 har antakelig historiske årsaker. Mens første ledd bygger på løsningen i industrikonsesjonsloven og i den alminnelige konsesjonsloven, fører særbestemmelsen i annet ledd videre løsningen i kraftforsyningsloven av 1948.<sup>290</sup>

Størrelsen på tvangsmulkten er ikke berørt i verken lov eller forskrift, men i forarbeidene fremkommer det at den må være «av en slik størrelse at konsesjonæren ser seg tjent med å overholde vilkårene i konsesjonen». Dette tilsier en skjønnsmessig helhetsvurdering, der det legges vekt på aktørens økonomiske situasjon, overtredelsens karakter, besparelser mv.<sup>291</sup>

Tvangsmulkt kan for eksempel brukes for å fremtvinge overholdelse av internkontrollplikten.<sup>292</sup>

## 7.4.2 Tilbaketrekking av konsesjon

En langt mer alvorlig sanksjon følger av enl. § 7-3 fjerde ledd, som gir hjemmel for å trekke konsesjonen tilbake dersom «konsesjonæren overtrer denne lov eller bestemmelser gitt i medhold av loven». Ved en slik tilbaketrekking blir eksistensgrunnlaget for et selskap fjernet, og må derfor anses som et meget inngripende virkemiddel. Det følger av forholdsmessighetsprinsippet at en slik sanksjon må stå i forhold til overtredelsen.<sup>293</sup> På grunn av en slik sanksjon

---

<sup>289</sup> Ot.prp. nr. 8 (2003-04) side 14.

<sup>290</sup> *Martinsen m.fl. side 233.*

<sup>291</sup> *Op.cit. side 232.*

<sup>292</sup> Ot.prp. nr. 56 (2000-01) side 59.

<sup>293</sup> Se 4.6.2.

inngripende konsekvenser, tilsier reelle hensyn at den brukes med varsomhet, og at problemet først bør søkes løst ved hjelp av de alternative sanksjonsformene.

Konsekvensene av at en konsesjon trekkes tilbake reguleres i enl. § 7-3 femte ledd. I en slik situasjon må konsesjonæren overdra anlegget til noen som lovlig kan drive det innen en fastsatt frist. Femte ledd synes å forutsette at konsesjonæren *eier* anlegget. Etter dereguleringen er det ikke nødvendigvis slik. Hvis konsesjonæren *ikke* eier anlegget, må konsesjonæren overlate driften til eieren, eventuelt til en annen konsesjonær.

### 7.4.3 Straff

Til slutt er det i enl. § 7-5 gitt hjemmel for straff både for den som forsettlig og uaktsomt «overtrer denne lov eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven». Etter departementets syn vil straffansvar for mindre alvorlige overtredelser i mange tilfeller være en uforholdsmessig og uhensiktsmessig reaksjonsform.<sup>294</sup>

I utgangspunktet retter bestemmelsen seg mot enkeltpersoner, men også foretak kan straffes etter straffeloven §§ 48 a og 48 b. Etter dette kan statlige virksomheter, som for eksempel Statnett, også straffes.<sup>295</sup>

Straff kan eksempelvis bli aktuelt ved brudd på bestemmelsene om internkontroll.<sup>296</sup>

## 7.5 Sammenfatning

Etter det som nå er sagt foreligger det flere muligheter for NVE til å påse at lov eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven blir overholdt. Selv om funksjonskravene er vidt formulert, og en dermed kunne tro at NVE ved en slik regulering ga fra seg kontroll, har NVE gode muligheter til å overvåke aktørene gjennom kontrollsystemet og til å gi pålegg som kan tvinges gjennom hvis de ikke etterkommes. Selv om det i beredskapsreglene overlates til den enkelte å velge framgangsmåte, og mye av ansvaret for en tilfredsstillende beredskap derfor hviler på aktørene, vil beredskapsnivået til syvende og sist avhenge av NVEs aktivitet som kontrollmyndighet. Det hjelper lite med

---

<sup>294</sup> Ot.prp. nr. 8 (2003-04) side 14.

<sup>295</sup> Om foretaksstraff, se *Andenæs side 253-262*.

<sup>296</sup> Ot.prp. nr. 56 (2000-01) side 59.

statlige reguleringer og internkontrollsystemer hvis dette ikke følges opp i tilfredsstillende grad av myndighetene.

## **8 Avsluttende bemerkninger**

### **8.1 Innledning**

Jeg vil avslutningsvis gi noen korte oppsummeringer av den forebyggende og håndterende siden av beredskapsregelverket for kraftforsyningen. Det vil også stilles spørsmålstegn ved noen trekk ved beredskapsorganiseringen, uten at formålet er å komme med et konkret forslag til alternative løsninger.

### **8.2 En kort oppsummering av aktørenes plikter**

Den nye funksjonelle beredskapsforskriften for kraftbransjen er krevende, og setter store krav til beredskapskoordinator og linjeledelse når det gjelder å sørge for at planverket er i henhold til forskriften. En stor utfordring for bransjen er å oppnå en balanse mellom akseptkriterier og virkemidler. En annen utfordring er å kunne forutse hvilke tenkelige situasjoner som kan oppstå. Dette gjelder særlig i forhold til tilsiktede hendelser – en terrorists eller sabotørs planer, ønsker, fantasi, kunnskap og ressurser er ikke enkelt å forutse. Sett i sammenheng med den angivelige lave sannsynlighet for at et terroranslag vil være rettet mot kraftforsyningen, er det ikke utenkelig at trusselen i praksis vil være nedprioritert.

Et problem ved vurderingen av om beredskapsorganiseringen, deriblant KBO, og krav til tiltak i beredskapsforskriften og regelverket for øvrig fungerer optimalt etter hensikten, er at man ikke i særlig grad har noe erfaring å støtte disse vurderingene på. Som nevnt innledningsvis i kapittel 3.4.3 har det ikke, i alle fall ikke i senere tid, vært utført nevneverdige forsøk av terrorister eller sabotører på å ramme kraftforsyningen.

### **8.3 En kort oppsummering av beredskapsorganiseringen**

I særskilte situasjoner kan og skal håndteringen av trusler mot kraftforsyningen håndteres operativt av KBO. I slike tilfeller vil de enkelte medlemmene av KBO gå fra å representere sitt selskap til å representere myndighetene gjennom KBO. Som belyst tidligere i framstillingen kan hjemmelen til å anvende KBO ved terror- eller sabotasjeanslag sies å være noe uklar og ikke helt tilpasset dagens trusselbilde.

En underleggelse av kraftforsyningen vil være et meget inngripende tiltak, idet virksomheten går fra å være tilnærmet selvstyrt til å bli myndighetsstyrt. Dette tilsier at ordningen blir brukt med varsomhet.

## 8.4 Er det behov for ytterligere regulering?

Til tross for et vedvarende arbeid med forenkling og forbedring på området de senere år, fremstår regelverket fortsatt som relativt uoversiktlig og uklart.<sup>297</sup> På den ene side er regelverket krevende for den enkelte aktør, og setter høye krav til egenaktivitet hva gjelder beredskap, blant annet fordi kravene er funksjonelt formulert.<sup>298</sup> På den annen side må enkelte rettslige trekk ved KBO som organisasjon sies å være noe svevende. Et så viktig spørsmål som hjemmel til å underlegge kraftforsyningen «under beredskap og i krig» burde vært klarere definert.<sup>299</sup> Hvis det først smeller som følge av et terrorangrep, har man ikke tid til å diskutere hjemmelen for en eventuell overtakelse fra KBOs side. Og selv om NVE selv skulle ha en klar formening om hjemmelen til å iverksette KBO, er dette ikke tilstrekkelig hvis det enkelte ledd og den enkelte enhet i KBO ikke er forberedt og enige i en slik beslutning. Dessuten er det betenkelig at det ikke er gjort tilsvarende unntak fra forvaltningsloven i beredskapssituasjoner som for rasjoneringsituasjoner.

Et annet forhold verdt å nevne er det blandede rettsgrunnlaget for KBO. Mens organisasjonen i stor grad utleder sin virksomhet fra bestemmelser i energiloven med forskrifter, er fortsatt Instruksen hjemlet i forsynings- og beredskapstiltaksloven.

Det gjenstår derfor fortsatt etter min mening et oppryddingsarbeid i beredskapsregelverket. Til en viss grad foreligger det imidlertid planlagte utbedringer av eksisterende regelverk. Blant annet er det meningen at Instruksen skal erstattes når nødvendig hjemmel blir innlemmet i energiloven.<sup>300</sup>

Ved myndighetens vurdering av utbedringer i regelverket vil jeg påpeke særlig to forhold som bør tas opp til grundig vurdering: For det første kan det tenkes at sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen kan ivaretas mer hensiktsmessig og effektivt gjennom markedsmessige tiltak contra de

---

<sup>297</sup> Se 1.2.1 flg. og 4.2.

<sup>298</sup> Se 5.1.1.

<sup>299</sup> Se 6.2.

<sup>300</sup> Jf. [www.nve.no](http://www.nve.no), under sikkerhet & tilsyn > kraftforsyningsberedskap > lov og regelverk.



regulatoriske tiltak vi ser i dag på det forebyggende plan.<sup>301</sup> I tillegg bør KBOs fremtid vurderes. Det er ikke gitt at kraftforsyningen trenger en slik beredskapsorganisasjon.<sup>302</sup> Dette er to spørsmål som avslutningsvis vil belyses.

En siste ting som kort må nevnes hva angår utbedringer av regelverket er litt på sidelinjen i forhold til avgrensningene i denne framstillingen. Norges økende effektunderskudd med påfølgende avhengighet av importland tilsier at et beredskapssamarbeid på tvers av landegrensene bør settes på dagsorden i overskuelig framtid. Det hjelper lite med et velfungerende beredskapsregelverk for norsk kraftforsyning hvis samarbeidslandenes beredskap ikke er tilfredsstillende.

## 8.5 Regulatoriske contra markedsmessige tiltak

FFI anbefalte i BAS3-rapporten at kraftforsyningen på lengre sikt bør sikres gjennom markedsmessige grep. Slike grep kan sikre nyinvesteringer og investeringer i beredskapstiltak. Dette gjelder særlig for å kunne sikre kraftforsyningen mot større målrettede aksjoner utført av ressurssterke motstandere.<sup>303</sup> Med dette menes at regulatoriske tiltak ikke anses tilstrekkelig for en akseptabel sikring av kraftforsyningen. Markedsmessige tiltak er typisk tiltak som straffer de ulike selskap økonomisk når sikkerheten ikke er god nok. Dette kan særlig tenkes å være at en utilfredsstillende sikring får konsekvenser for inntektsrammene til selskapet, med andre ord en ordning som til dels tilsvarende KILE-ordningen, eventuelt en ordning som utvider KILE.<sup>304</sup> Til sammenligning spiller markedsmessige tiltak en vesentlig rolle i utøvelsen av systemansvaret. I en kraftbransje, hvor inntjening spiller en betydelig større rolle enn tidligere, er det tenkelig at økonomiske sanksjoner kan være et vel så godt alternativ som en rent regulatorisk løsning.

## 8.6 KBO – et unødvendig etterslep fra gammel ordning?

Gjennom samtaler med NVE har det fremkommet at begrunnelsen for at løsningen med KBO som håndteringsorgan fortsatt gjelder primært er at NVE ikke har funnet en bedre løsning, samt at det fremstår som umulig for NVE å forholde seg til og ta hånd om alle komplikasjoner direkte. Den historiske

---

<sup>301</sup> Se 8.5.

<sup>302</sup> Se 8.6.

<sup>303</sup> Jf. Strategiheftet, vedlegg 3.

<sup>304</sup> Om KILE, se 3.2.2.

utviklingen tilsier at KBO er et «ektefødt barn» av den tidligere KSFN, og man kan derfor spørre seg om KBO er en «fortidslevning» fra tiden etter annen verdenskrig, da hovedformålet var å beskytte anlegg og komponenter mot krigstrusler.

Når et kraftforsyningsanlegg rammes av et terror- eller sabotasjeanslag vil en rekke kjedereaksjoner bli utløst, slik at problemet ikke utelukkende blir ett selskaps anliggende. Dette tilsier at en eller annen form for samarbeid er tvingende nødvendig. At et slikt samarbeid må koordineres av en overordnet, det være seg myndighet eller en annen aktør som er tildelt oppgaven, må også heves over enhver tvil. Spørsmålet er om KBO er den mest hensiktsmessige løsningen. Slik KBO fungerer i dag, vil NVE i all hovedsak være den bestemmende part, mens de underliggende ledd vil fungere som NVEs forlengede arm. En slik løsning er ikke nødvendigvis kritikkverdig i seg selv, snarere tvert imot. Poenget er at denne løsningen like gjerne kunne vært oppnådd uten å involvere begrepet KBO, og man kan derfor spørre seg om KBO tilnærmet gjenstår som et «tomt» begrep. Hadde en valgt en løsning hvor NVE fortsatt var overordnet myndighet, med kontaktpersoner hos hver aktør og med tilnærmet samme innhold i beredskapsforskriften, hadde man antakelig oppnådd samme formål. Også i slike tilfeller kunne NVE blitt tildelt utvidet kompetanse til å gi pålegg og instruere i særskilte tilfeller. Fordelen ved å unngå en slik konstruksjon som KBO er nettopp å utelukke den tvil som har blitt belyst gjennom denne avhandlingen, som for eksempel KBOs forvaltningsrettslige stilling, de ulike leddenes myndighet mv.

På den annen side er det innlysende at konstruksjonen KBO også innebærer noen fordeler. For det første kan det tenkes at ordningen med en navngitt og definert organisasjon skaper et visst samhold og seriøsitet ved at de som er utnevnt som representant for KBO føler en viss tilhørighet til organisasjonen. Dette kan bidra til å skape et større engasjement og ansvarsfølelse rundt beredskapsarbeidet. Dessuten er sammensetningen av KBO klart fordelaktig, siden medlemmene besitter stor kompetanse og kjennskap til kraftsystemet. Dette ville man i alle fall ikke oppnådd hvis det ble opprettet et sideordnet beredskapsorgan, i den forstand at eksterne ble tildelt dette ansvaret, eksempelvis Heimevernet eller Sivildforsvaret. Isolert sett er KBO i samsvar med hovedprinsippet innenfor den sivile beredskap om at ansvaret for nødvendige forberedelser og iverksettelse av tiltak i en krisesituasjon primært skal ligge hos samme sektor som har ansvaret for virksomheten i fred.<sup>305</sup> Langt

---

<sup>305</sup> Se 2.1.

på vei må også KBO anses å tilfredsstillende det grunnleggende hensyn om at strukturen og den interne rollefordeling bør være mest mulig identisk med den daglige organiseringen for å unngå endringer av roller og ansvar i en krisesituasjon.<sup>306</sup>

En alternativ løsning hadde muligens vært å utvide systemansvarliges kompetanse til også å gjelde i beredskapssituasjoner. Som systemansvarlig besitter Statnett betydelig kompetanse til å håndtere ekstraordinære situasjoner, der den store forskjellen fra beredskapssituasjoner ligger i årsaken til og omfanget av problemet. Kanskje kunne ordningen etablert i forbindelse med rasjonering også vært et forbilde.

Hvis myndighetene velger å opprettholde løsningen med KBO som håndterende organ, er det uansett en forutsetning at kompetansen til å anvende KBO utvides og klargjøres til også å gjelde terror- og sabotasjeanslag, som fremstår som den mest reelle trussel hva angår tilsiktede handlinger i dag. Det bør også vurderes om kompetansen til det enkelte ledd bør utvides, slik at KBO som konstruksjon blir mer handlekraftig på alle ledd. Dette kan imidlertid bli problematisk, da KBO i stor grad består av private rettssubjekter.

## 8.7 Konklusjon

Det fremstår etter dette som utvilsomt at beredskap i kraftforsyningen mot terror- og sabotasjeanslag har vært og er vektlagt i regelverket som berører beredskapsspørsmål. Selv om mye er gjort fra lovgivers side for å høyne beredskapsnivået de siste årene, gjenstår det imidlertid etter min mening en del før beredskapslovgivningen kan sies å være tilfredsstillende. Selv om et angrep mot kraftforsyningen anses som en hendelse av lav sannsynlighet, forsvarer ikke dette en lav prioritet og nøkternhet til problemstillingen.

Lovgivningen er fortsatt til dels uoversiktlig og uklar. Forholdet til forvaltningslovgivningen bør avklares. Eventuelt bør det vurderes om det må gjøres unntak fra forvaltningsrettslige bestemmelser på samme måte som det er gjort for systemansvar og rasjonering.<sup>307</sup> Man kan også stille spørsmålsteget ved om ledelsesleddene i KBO er tildelt tilstrekkelig myndighet for å ivareta det formålmessige ansvar ved terror- eller sabotasjeangrep. Det kan synes som om det er et manglende samsvar mellom de ambisjoner som myndighetene synes å

---

<sup>306</sup> Se 2.3.

<sup>307</sup> Se 4.6.3.

ha for KBOs operative funksjonsdyktighet og den kompetanse det enkelte ledd har.

Hvorvidt dette vil medføre riktighet i en praktisk situasjon gjenstår å se. Men ut i fra de store konsekvensene et terror- eller sabotasjeangrep potensielt kan medføre, er det svært viktig at det ikke tas sjanser her. Slik situasjonen er i dag vil beredskapsregelverkets forebyggende og håndterende funksjon til syvende og sist avhenge av to ting: Myndighetenes, i hovedsak NVEs, dyktighet til å ta ansvar og aktørenes villighet til å følge de kommander, pålegg og instruksjoner som blir gitt.

## Litteratur og artikler

- Andenæs:* Andenæs, Johs.:  
**Alminnelig strafferett**  
4. utgave, Oslo: Universitetsforlaget 1997  
ISBN 82-00-22545-3
- Andersen/Høisveen:* Andersen, Per Conradi og Høisveen, Per Håkon:  
**Energiloven med forskrifter og kommentarer**  
2. utgave, Egen utgivelse 1995
- Boe:* Boe, Erik:  
**Utviklingslinjer i forvaltningsretten**  
i Lov og Rett 1989 s. 51 – 72
- Braadland:* Braadland, Marie:  
**Kontraksregulering av kraftleveranser til sluttbrukere på distribusjonsnettnivå**  
(studentavhandling UiO - ikke publisert)
- Eckhoff/Helgesen:* Eckhoff, Torstein og Helgesen, Jan E.:  
**Rettskildelære**  
5. utgave, Oslo: Universitetsforlaget 2001  
ISBN 82-518-3988-2
- Eckhoff/Smith:* Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind:  
**Forvaltningsrett**  
6. utgave, Oslo: Tano Aschehoug 1997  
ISBN 82-518-3522-4
- Falkanger/Haagensen:* Falkanger, Thor, Haagensen, Kjell (red.), Hammer, Ulf (forf.) m.fl.:  
**Vassdrags- og energirett**  
2. utgave, Oslo: Universitetsforlaget 2002

ISBN 82-15-00280-3

- Graver (1):* Graver, Hans Petter:  
**Sikkerhetsaspekter ved utkastet til ny petroleumsløv med forskrifter**  
i Lov og Rett 1984, s. 140-153.
- Graver (2):* Graver, Hans Petter:  
**Forvaltningsrettslige nydannelser - offentlig effektivisering og innsparingers rett (del 1)**  
i Nordisk administrativt tidsskrift (NAT) 1985, s. 77-89.
- Graver (3):* Graver, Hans Petter:  
**Forvaltningsrettslige nydannelser - Konsekvenser av nydannelsene (del 2)**  
i Nordisk administrativt tidsskrift (NAT) 1985, s. 292-305.
- Graver (4):* Graver, Hans Petter:  
**Alminnelig forvaltningsrett**  
2. utgave, Oslo: Universitetsforlaget 2002  
ISBN 82-15-00324-9
- Hammer:* Hammer, Ulf:  
**Tilrettelegging av kraftmarkedet**  
Oslo: Cappelen akademisk forlag 1999  
ISBN 82-456-0789-4
- Kaasen:* Kaasen, Knut:  
**Sikkerhetsregulering i petroleumsvirksomheten - En rettslig studie av regelverkene om sikkerhet på norsk kontinentalsokkel**  
Oslo: Sjørettsfondet 1984  
ISBN 82-90260-18-0

- Karnov v/Vislie:* Lødrup, Peter, Kaasen, Knut, Tjomsland, Steinar (red.) og Vislie, Ingolf (forf.):  
**Norsk Lovkommentar**  
2. utgave, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS 2002  
Bind 2 s. 1995 note 133  
ISBN 82-05-30946-9
- Logstein:* Logstein, Hanne Sofie:  
**Petroleumsrettens sikkerhetsregulering som grunnlag for straff - er lovkravet tilfredsstilt?**  
Marius nr. 298.
- Martinsen m.fl.:* Martinsen, Gunnar, Bibow, Jens F og Støle, Frode:  
**Energiloven med kommentarer**  
1. utgave, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS 2004  
ISBN 82-05-34033-1
- Trondal:* Trondal, Charlotte Heberg:  
**Kontraksregulering av kraftleveranser til større industrielle sluttbrukere**  
Marius nr. 315
- Vislie:* Vislie, Ingolf:  
**Energiloven – med kommentarer**  
Oslo: Tano Aschehoug 1992  
ISBN 82-518-2903-8
- Woxholth:* Woxholth, Geir:  
**Foreningsrett**  
Oslo: Juridisk forlag AS 1990  
ISBN 82-7513-001-8





## Rapporter

*Bjørgo:*

Hagen, Janne Merete, Nystuen, Kjell Olav, Fridheim, Håvard og Rutledal, Frode:

### **Norske dammer – i hvilken grad er de sannsynlige terror- eller sabotasjemål?**

Utredning skrevet etter oppdrag fra EBL  
Kompetanse 1. utgave desember 1997, revidert  
utgave april 2003

*Fridheim m.fl.:*

Fridheim, Håvard, Hagen, Janne og Henriksen, Stein:

### **En sårbar kraftforsyning – Sluttrapport etter BAS3**

FFI/RAPPORT-2001/02381

BAS3-prosjektet, 3. mai 2001

*Hagen m.fl.:*

Hagen, Janne Merete, Nystuen, Kjell Olav, Fridheim, Håvard og Rutledal, Frode:

### **Norsk kraftforsyning – Dagens system og fremtidig utvikling**

FFI/RAPPORT-2000/04450

BAS3-prosjektet, 26. september 2000

*Henriksen:*

Henriksen, Stein:

### **Samfunnsmessige konsekvenser av bortfall av elektrisk kraft – Hva skjer med oss når strømmen blir borte?**

FFI/RAPPORT-2001/01867

BAS3-prosjektet, 8. mai 2001

*Lia (1):*

Lia, Brynjar:

### **Er sivil infrastruktur sannsynlige mål for terrorgrupper i fredstid? Nokre førebelse konklusjonar om terrorisme som tryggingpolitisk utfordring i Norge**

FFI/RAPPORT-2000/01703

TERRA-prosjektet, 26. mai 2000

*Lia (2):*

Lia, Brynjar:

**Elektrisitetsforsyninga som terror- og sabotasjemål**

Notat skrevet på vegne av DSB, 10. oktober 2003

*Rodal:*

Rodal, Siv Kjersti:

**Sårbarhet i kraftforsyningens drifts- og styringssystemer**

FFI/RAPPORT-2001/04278

BAS3-prosjektet, 4. desember 2001

## **Avisartikler:**

- Aftenposten (1):* «**40 mulige dataterrorister i Norge**»  
8. april 2003
- Aftenposten (2):* «**Neppe terror bak strømkaos**»  
15. august 2003
- Aftenposten (3):* «**Strømbruddet kostet New York 7,8 milliarder**»  
19. august 2003
- Aftenposten (4):* «**Hackere til angrep på kraftbransjen hver dag**»  
29. september 2003
- Aftenposten (5):* «**Strømstans kostet Statoil Mongstad 10 millioner**»  
19. februar 2004
- Avisa Nordland:* «**Rotta kostet to millioner kroner**»  
24. februar 2004
- Bergens Tidene:* «**Al-Qaida tar på seg skylden**»  
14. mars 2004
- Dagbladet (1):* «**Feil i Ohio utløste strømbrudd**»  
16. august 2003
- Dagbladet (2):* «**Terrormål Norge**»  
15. januar 2005
- Nationen:* «**Millioner tapt i strømstans**»  
20. februar 2004
- VG:* «**Dette er de norske terrormålene**»  
16. mars 2004

## **Lover, forskrifter, instruksjoner og direktiver mv.**

### **Lover:**

Aksjeloven (asl.):	Lov om aksjeselskaper 13. juni 1997 nr. 44
Drivstoffsanleggloven:	Lov om bygging og sikring av drivstoffsanlegg 31. mars 1949 nr. 3
Beredskapsloven:	Lov om særlige rådgerder under krig, krigsfare og liknende forhold 15. desember 1950 nr. 7
Energiloven (enl.):	Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. 29. juni 1990 nr. 50
Forsynings- og beredskapstiltaksloven:	Lov om forsynings- og beredskapstiltak 14. desember 1959 nr. 7
Forvaltningsloven (fvl.):	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967
Kraftforsyningsloven:	Lov om forsvarsmessig sikring av kraftforsyningen 25. juni 1948 (opphevet)
Petroleumsloven: nr. 72	Lov om petroleumsvirksomhet 29. november 1996 nr. 72
Politoloven (politol.):	Lov om politiet 4. august 1995 nr. 53
Selskapsloven (sel.):	Lov om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper 21. juni 1985 nr. 83

- Sikkerhetsloven: Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste  
20. mars 1998 nr. 10
- Statsforetaksloven: Lov om statsforetak 30. august 1991 nr. 71
- Straffeloven: Almindelig borgerlig straffelov 22. mai 1902 nr. 10

**Forskrifter:**

- Beredskapsforskriften (bfk.): Forskrift om beredskap i kraftforsyningen  
16. desember 2002 nr. 1606
- Energilovforskriften (enf.): Forskrift om produksjon, omforming,  
overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi  
m.m. 7. desember 1990 nr. 959
- Høyspenningsanleggs-  
forskriften: Forskrift om sikkerhet ved arbeid i og drift av  
høyspenningsanlegg 30. oktober 1998 nr. 1047
- Iff.: Forskrift om instruks for fylkesmenn,  
7. august 1982 nr. 3642
- Iffb.: Forskrift om instruks for fylkesmennenes  
beredskapsarbeid 21. september 1979 nr. 9784
- Instruksen: Forskrift om instruks for kraftforsyningens  
beredskapsorganisasjon 13. august 1993 nr. 4025
- Internkontrollforskriften: Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i  
virksomheter 6. desember 1996 nr. 1127
- Rammeforskriften: Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i  
petroleumsvirksomheten 31. august 2001 nr. 1016

Rasjoneringsforskriften (rf.): Forskrift om planlegging og gjennomføring av rekvisisjon av kraft og tvangsmessige leveringsinnskrenkninger ved kraftrasjonering 17. desember 2001 nr. 1421

Systemansvarforskriften: Forskrift om systemansvaret i kraftsystemet 7. mai 2002 nr. 448

Tarifforskriften (tf.): Forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer 11. mars 1999 nr. 302

### **Direktiver:**

Objektsikringsdirektivet: Direktiv for hhv. objektsikring (vakthold) NVE 1995  
*(Gradert BEGRENSET i henhold til sikkerhetsloven)*

Varslingsdirektivet: Direktiv for varsling og iverksettelse av beredskapstiltak i KBO NVE 2001

Øvelsesdirektivet: Direktiv for øvelser ved mv. kraftforsyningsanlegg NVE og ET 1993  
*(Direktivet ligger som vedlegg til Veiledningen, se nedenfor)*

### **Retningslinjer:**

Retningslinjen (rrs.): Retningslinjer for regionalt samordningsansvar ved kriser og katastrofer i fred, kgl.res. av 12. desember 1997.

### **Veiledninger:**

Veiledningen: Veiledning til forskrift om beredskap i kraftforsyningen, 15. mars 2004, siden endret noe  
*(Veiledningen ligger på NVEs*

*hjemmesider; [www.nve.no](http://www.nve.no) > sikkerhet&tilsyn >  
kraftforsyningsberedskap > lov og regelverk)*

**Planer:**

Strategiheftet: «Strategier for beredskap innen NVEs  
forvaltningsområder 2002-2010»  
*(Strategiheftet ligger på NVEs  
hjemmesider; [www.nve.no](http://www.nve.no) under sikkerhet&tilsyn >  
kraftforsyningsberedskap > strategi)*

Strategiplanen: Strategiplan for samfunnssikkerhet og beredskap,  
i kraft 24. juni 2003  
*(Planen ligger på Fylkesmannens hjemmesider;  
[www.fylkesmannen.no](http://www.fylkesmannen.no) under Fylkesmannen i Oslo og  
Akershus > samfunnssikkerhet og beredskap > søk på  
strategiplan)*

**Annet:**

Delegasjonsvedtaket: Delegering av myndighet til Norges vassdrags- og  
energidirektorat etter energiloven  
14. desember 2001 nr. 1455

Detaljinstruksen: Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO)  
Beredskapsoppgaver  
NVE, med virkning fra 15. august 1993.

Fakta 2004: Fakta 2004 – energi- og vassdragsvirksomheten i  
Norge Olje- og energidepartementet 2004  
ISSN 1501-6390

Statnetts kraftrappport 2004:

Statnetts kraftrappport 2004  
Statnett 2004



## **Offentlige utredninger og dokumenter:**

### **Odeltingsproposisjoner:**

- Ot.prp. nr. 43 (1989-90) Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m.
- Ot.prp. nr. 60 (1992-93) Om lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven).
- Ot.prp. nr. 49 (1996-97) Om lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven).
- Ot.prp. nr. 56 (2000-01) Om lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven).
- Ot.prp. nr. 8 (2003-04) Om lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven).

### **Stortingsmeldinger:**

- St.meld. nr. 37 (2000-01) Om vasskrafta og kraftbalansen.
- St.meld. nr. 17 (2001-02) Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn.
- St.meld. nr. 18 (2003-04) Om forsyningsikkerheten for strøm.

### **Offentlige utredninger:**

- NOU 1995: 3 Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser
- NOU 1996: 16 Tiltak mot flom
- NOU 1998: 11 Energi og kraftbalansen mot 2020
- NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn
- NOU 2004: 4 Lovregulering av strømvavtaler sluttet med forbrukere

### **Annet:**

- Høringsnotatet: Høringsnotat om ny beredskapsforskrift  
NVE 26. juni 2002

Internt notat

Internt notat om ny beredskapsforskrift,  
NVE, datert 13.12.2002.

## Forkortelser

BAS	Beskyttelse av samfunnet (prosjektserie utgitt av FFI)
CIA	Central Intelligence Agency
DBE	Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
ET	Elektrisitetstilsynet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
HV	Heimevernet
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
KBO	Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon
KDS	Kraftforsyningens distriktssjefer
KFR	Kraftforsyningens fylkesrepresentanter
KILE	Kompensasjon for ikke-levert energi
KRIPOS	Kriminalpolitisen
KRS	Kraftforsyningens regionsjefer
KSF	Kraftforsyningens sivilforsvar
KSFN	Kraftforsyningens sivilforsvarsnemnd
KSL	Kraftforsyningens sentrale ledelse
LoR	Lov og Rett
NVE	Norges vassdrags- og energidirektorat
OED	Olje- og energidepartementet
ROS	Risiko- og sårbarhetsanalyse
SHP	Sivil hovedberedskapsplan
TERRA	Terrorisme og asymmetrisk krigføring (prosjektserie utgitt av FFI)