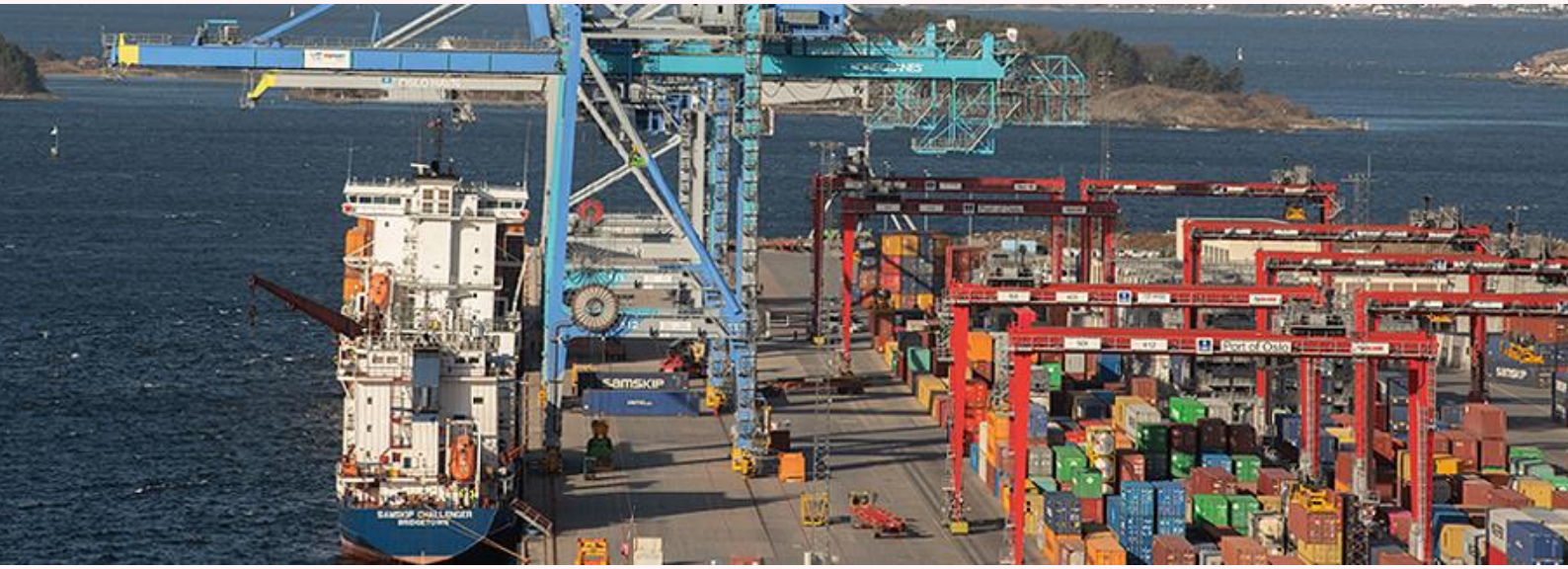
Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse om sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten

Dokument 3:12 (2024–2025)



Forsidebilde: Hans Kristian Riise/Oslo Havn
ISBN 978-82-8229-622-9

Riksrevisjonen

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:12 (2024−2025) *Riksrevisjonens undersøkelse om sikring av havneanlegg for å ivareta samfunnssikkerheten*

Riksrevisjonen har i dialog med Nærings- og fiskeridepartementet utarbeidet en ugradert versjon av Dokument 3:12 (2024−2025) som er så fullstendig som mulig. Graderte opplysninger er fjernet, og en del informasjon er skrevet om og gjort mindre detaljert. Nærings- og fiskeridepartementet vurderer at dokumentet ikke inneholder sikkerhetsgradert informasjon.

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådenes svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar
- Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til fiskeri- og havministeren
- Vedlegg 2: Statsrådens svar
- Vedlegg 3: Riksrevisjonens brev til næringsministeren
- Vedlegg 4: Statsrådens svar
- Vedlegg 5: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 20. mai 2025

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Innhold

Tabelloversikt

Figuroversikt

Faktaboksoversikt

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

1. **Sterkt kritikkverdig** er Riksrevisjonens sterkeste kritikk. Vi bruker dette kritikknivået når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
2. **Kritikkverdig** bruker vi når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
3. **Ikke tilfredsstillende** bruker vi når vi finner svakheter, feil og mangler, men som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

1 Innledning

Norge er avhengig av forsyninger fra utlandet. I tillegg eksporterer Norge viktige ressurser som omverdenen trenger. Havneanleggene er avgjørende for importen og eksporten av disse varene. Havneanleggene har også betydning for fiskeindustrien og for innenriks trafikk. Flere norske havneanlegg har dessuten fått en større betydning for allierte styrker etter utvidelsen av NATO. En trussel mot et samfunnsviktig havneanlegg som ikke er tilstrekkelig sikret, kan true samfunnssikkerheten.

I behandlingen av Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet* understreket justiskomiteen at arbeidet med samfunnssikkerhet må være systematisk og kunnskapsbasert. Å ha god beredskap vil si å være godt forberedt, slik at man er i stand til å håndtere hendelser og redusere konsekvensene av inntrufne hendelser på best mulig måte.[1]

Denne revisjonen ble startet fordi trusselbildet har forandret seg, og Norge må være forberedt på raske endringer. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) framhever statlig etterretningsvirksomhet som en av truslene Norge står overfor. Fremmede staters etterretningstjenester bruker ulike metoder, blant annet cyberoperasjoner, rekruttering av menneskelige kilder, bruk av sivile fartøy, sikkerhetstruende økonomiske virkemidler og sabotasje.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om myndighetenes virkemidler er egnet til å sikre havneanleggene mot tilsiktede, uønskede handlinger som kan true samfunnssikkerheten. Hensikten er å undersøke om myndighetene sikrer at virkemidlene følges opp, og om virkemidlene som finnes, er tilstrekkelige.

Når vi viser til *myndighetene*, mener vi Nærings- og fiskeridepartementet og Kystverket. Fiskeri- og havministeren har sektoransvaret for havner og havneanlegg, mens næringsministeren har sektoransvar for matvareforsyning og drivstofforsyning samt koordineringsansvar for departementenes arbeid med forsyningssikkerhet. Dette innebærer at fiskeri- og havministeren har ansvaret for det forebyggende sikkerhetsarbeidet for maritim infrastruktur, mens næringsministeren har ansvar for forsyningssikkerheten og det forebyggende sikkerhetsarbeidet for denne.

For å undersøke hvordan virkemidlene fungerer, har vi gjennomført dokumentanalyser for å få informasjon om hvilke krav som stilles til sikringen av havneanleggene og hvordan Kystverket og Nærings- og fiskeridepartementet følger opp. Vi har gjennomgått dokumenter som belyser Nærings- og fiskeridepartementets arbeid etter samfunnssikkerhetsinstruksen og sikkerhetsloven. Vi har også gjennomført intervjuer med departementet, Kystverket, et utvalg havner og havneanlegg, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og PST.

[1] Innst. 326 (2016−2017) side 3.

Samfunnssikkerhet handler om samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare.[2] Denne undersøkelsen gjelder bevisste fiendtlige handlinger. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2022–2024, men enkelte analyser går noe lenger tilbake i tid der det har vært relevant å undersøke en lengre tidsperiode.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i Stortingets vedtak og forutsetninger. Særlig sentrale er følgende:

- *Lov om havner og farvann; forskrift om sikring av havneanlegg; det internasjonale regelverket for sikring av skip og havneanlegg (ISPS-koden); Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 725/2004.*
- *Lov om nasjonal sikkerhet;* Innst. 103 L (2017–2018), jf. Prop. 153 L (2016–2017) *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven).*
- Innst. 275 S (2020−2021), jf. Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*,
- Innst. 326 S (2016–2017), jf. Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn*
- Innst.187 S (2017–2018), jf. Meld. St. 38 (2016–2017) *IKT–sikkerhet: Et felles ansvar*.

Rapporten ble forelagt Nærings- og fiskeridepartementet ved brev 14. februar 2025. Departementet har i brev 18. mars 2025 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til de to statsrådene i Nærings- og fiskeridepartementet 24. april 2025 og statsrådenes svar 9. mai 2025 følger med som vedlegg. Rapporten inneholder i tillegg et sikkerhetsgradert vedlegg (BEGRENSET) iht. sikkerhetsloven § 5−3 første ledd, bokstav d.

[2] Meld. St. 5 (2020–2021). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*, side 10.

2 Konklusjoner

Basert på undersøkelsen av myndighetenes arbeid i perioden 2019–2024, konkluderer Riksrevisjonen med følgende:

- Myndighetene har bare til en viss grad oversikt over hvilke havneanlegg som har betydning for samfunnssikkerheten.
- Kystverket sørger ikke for at havneanleggene gjør nye vurderinger når trusselbildet endres.
- Myndighetene er for lite oppmerksomme på hvor viktig cybersikring er for havneanleggene.
- Nærings- og fiskeridepartementet har fortsatt ikke avklart om havneanlegg med innenriks passasjertrafikk skal pålegges sikringstiltak.

3 Overordnet vurdering

Kritikkverdig

Nærings- og fiskeridepartementet har begynt arbeidet med å skaffe seg oversikt over havner som kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Det er likevel kritikkverdig at departementet

- ikke har oversikt over hvilke havneanlegg som har betydning for samfunnssikkerheten og mangler planer for alternative forsyningslinjer hvis slike havneanlegg settes ut av spill
- ikke har sørget for at havneanlegg som har betydning for samfunnssikkerheten, er tilstrekkelig sikret for å ivareta denne

For å kunne sikre viktige forsyningslinjer må myndighetene ha oversikt over dem. Det maritime sikringsregelverket skal sørge for at havneanleggene og

skipstrafikken sikres mot handlinger som kan true dem, men er ikke alene tilstrekkelig til å sikre at havneanleggene ivaretar samfunnssikkerheten. De store endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen betyr at Nærings- og fiskeridepartementets overordnede ansvar for sikringen av maritim sektor har blitt enda viktigere. Med dagens trusselbilde er det kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet har kommet sent i gang med kartleggingen av havner som kan ha betydning for den nasjonale sikkerheten til tross for kjennskap til sårbarheter. Det er også kritikkverdig at departementet ikke har kartlagt hvilken betydning havneanleggene har for forsyningssikkerheten, eller planlagt alternative forsyningslinjer. Når myndighetene ikke har oversikt over hvilke havneanlegg som har strategisk betydning for samfunnssikkerheten, er det ikke mulig for dem å sørge for at disse havneanleggene er tilstrekkelig sikret. Dette kan true samfunnssikkerheten.

Ett av regjeringens prioriterte områder når det gjelder arbeidet med samfunnssikkerhet i transportsektoren, er å sikre kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Det maritime sikringsregelverket er ikke innrettet for å sikre at havneanleggene ivaretar samfunnssikkerheten. Likevel har ikke myndighetene sørget for andre tiltak. Dessuten sørger ikke Kystverket for at havneanleggene gjør nye vurderinger av sikringen når trusselbildet endres. Nærings- og fiskeridepartementet og Kystverket har for liten oppmerksomhet på hvor viktig cybersikring er for havneanleggene, og Nærings- og fiskeridepartementet har fortsatt ikke avklart om havneanlegg med innenriks passasjertrafikk skal pålegges sikringstiltak. Konsekvensen av disse svakhetene er at myndighetene ikke har sørget for at sikringen er tilstrekkelig. Dette er samlet sett kritikkverdig fordi mangelfulle sikringstiltak i havneanleggene også kan få konsekvenser for samfunnssikkerheten.

4 Utdyping av konklusjoner

Stortinget har i behandlingen av samfunnssikkerhetsinstruksen forutsatt at departementene skal styrke samfunnets evne til å forebygge kriser og håndtere alvorlige hendelser i hver enkelt sektor.[4]

I behandlingen av meldingen til Stortinget *Samfunnssikkerhet i en usikker verden* viser justiskomiteen til at det er avgjørende at hver enkelt sektor har god forståelse av egne sårbarheter og hvilken betydning disse kan ha for andre sektorer. Virksomhetenes risiko- og sårbarhetsanalyser er derfor også viktige i arbeidet med å håndtere trusler som kan ramme samfunnssikkerheten.

Justiskomiteen er enig med regjeringen i at både offentlig forvaltning, private virksomheter og den enkelte borger må være bevisste på at det finnes sårbarheter som kan utnyttes av trusselaktører. Komiteen mener at denne bevisstheten er en forutsetning for at man i så stor grad som mulig skal kunne forebygge at dette skjer.[5] Dette innebærer å kartlegge og sikre verdiene som har betydning for samfunnssikkerheten.

I Norge er det over 3000 havner og kaianlegg. Det er stor variasjon i hva de betjener – fra fiskemottak til olje og industrivarer. Det er om lag 620 havneanlegg i Norge som er godkjent for å betjene internasjonal trafikk. Havneanleggene står for 90 prosent av alt gods som transporteres mellom Norge og utlandet, og nær halvparten av innenlands godstrafikk.

Havneanlegg med en samfunnsviktig funksjon er for eksempel anlegg som

- er nødvendige for en industribedrift som produserer varer av stor strategisk betydning. Flere norske produksjonsbedrifter er avhengige av importerte råvarer, som de mottar sjøveien. Enkelte av mineralene og metallene som utvinnes av norsk mineralnæring, anses som kritiske på verdensbasis,
- bidrar til distribusjonen av olje og gass,
- mottar drivstoff til sentrale aktører som flyplasser, Forsvaret eller sivilsamfunnet,
- mottar matvarer, dyrefôr og andre viktige varer.

Havneanlegg som er særlig samfunnsviktige, er de som ikke kan erstattes av andre transportformer enten fordi volumet av varer som fraktes sjøveien er så stort, fordi lastingen og lossingen krever spesialisert logistikk, eller på grunn av den strategiske beliggenheten.

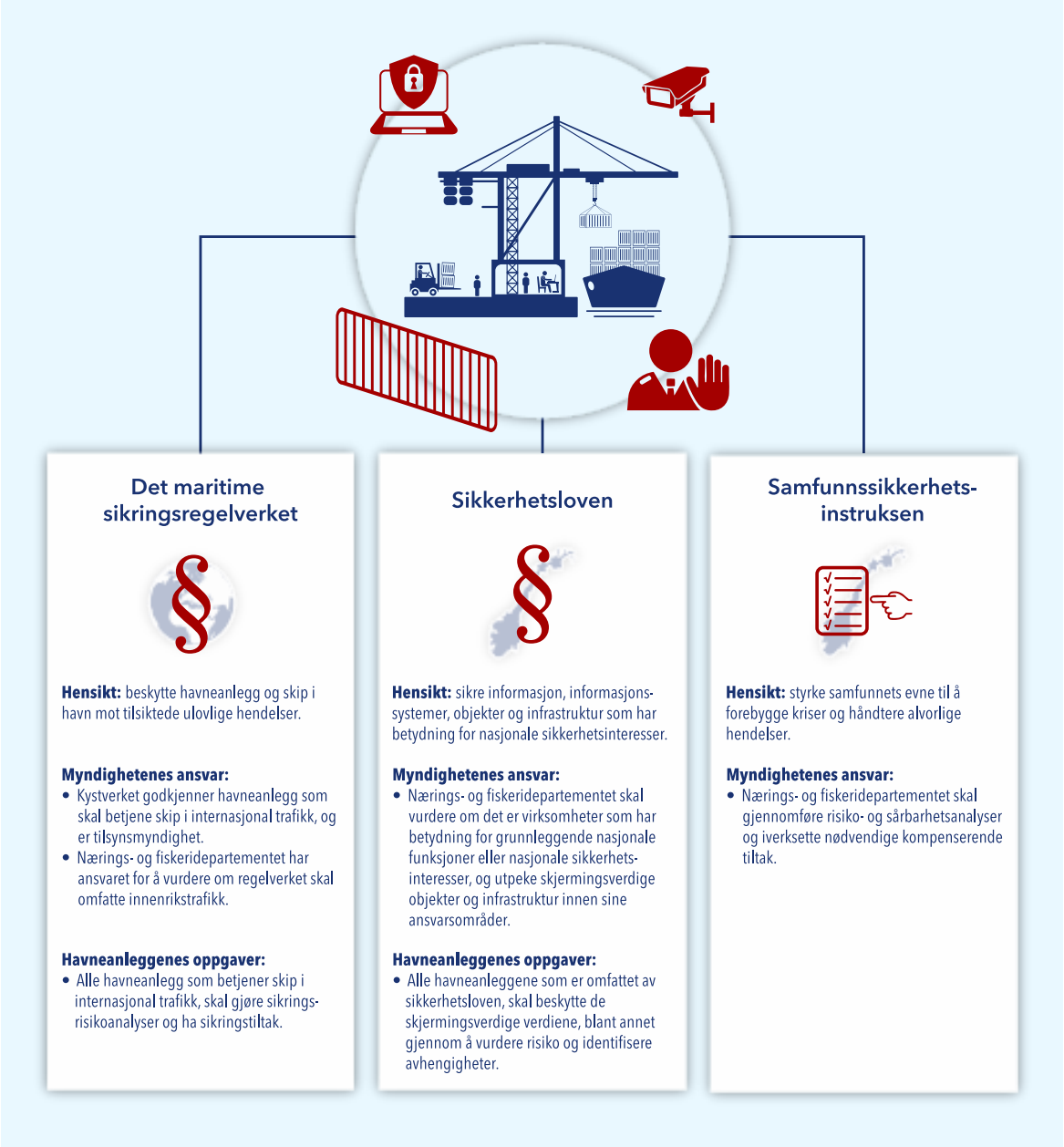
Samfunnsviktige funksjoner Begrepet *samfunnsviktige funksjoner* brukes i dette dokumentet om et bredt spekter av funksjoner som er viktige, men ikke nødvendigvis avgjørende for samfunnet. Svikt i samfunnsviktige funksjoner kan føre til betydelige utfordringer som på sikt kan ha alvorlige konsekvenser for samfunnssikkerheten. Svikt i samfunnsviktige funksjoner er ikke nødvendigvis så tidskritisk og har like alvorlige konsekvenser som svikt i samfunnskritiske funksjoner.

Samfunnskritiske funksjoner

Begrepet *samfunnskritiske funksjoner* brukes i samfunnssikkerhets-instruksen og er definert av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap som de mest essensielle funksjonene som må opprettholdes for å unngå alvorlige samfunnsmessige konsekvenser. Svikt i samfunnskritiske funksjoner er tidskritisk og kan få alvorlige konsekvenser innen en uke.[3] I dette dokumentet brukes begrepet *samfunnskritisk* i forbindelse med samfunnssikkerhets-instruksen.

[3] Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016) *Samfunnets kritiske funksjoner*, side 26.
[4] Innst. 326 S (2016–2017). *Innstilling fra justiskomiteen om Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*.
[5] Innst. 275 S (2020–2021). *Innstilling fra justiskomiteen om Samfunnssikkerhet i en usikker verden,* side 31.

Figur 1 Virkemidler som kan bidra til å ivareta samfunnssikkerheten



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 1 viser at myndighetene har flere virkemidler som kan bidra til sikring av havneanlegg for å ivareta samfunnssikkerheten.

Mens samfunnssikkerhetsinstruksen stiller mer overordnede krav til departementenes samfunnssikkerhetsarbeid, stiller sikkerhetsloven konkrete og detaljerte krav til departementenes ansvar og myndighet for det forebyggende sikkerhetsarbeid. Det maritime sikringsregelverket stiller tilsvarende konkrete krav til havneanleggene.

Som det går fram av figur 1, stiller både sikkerhetsloven og det maritime sikringsregelverket krav om at havneanleggene skal kartlegge verdier, gjennomføre en risikovurdering og iverksette sikringstiltak.

Det sentrale virkemiddelet for å sikre havneanleggene er **det maritime sikringsregelverket.** Dette er et internasjonalt regelverk som er gjort til norsk rett gjennom havne- og farvannsloven. Regelverket gjelder for alle havneanlegg som betjener skip i internasjonal trafikk, og pålegger disse å gjennomføre sikringsrisikoanalyser og ha sikringstiltak. Tiltakene skal forebygge og hindre hendelser som kan skade havneanleggene eller skipene som anløper disse. Det maritime sikringsregelverket gjelder altså ikke for havner og kaianlegg som bare betjener innenlands trafikk.

Kystverket har ansvaret for å følge opp at havneanleggene etterlever det maritime sikringsregelverket, og skal blant annet godkjenne sikringsrisikoanalysene og sikringsplanene til havneanleggene som ønsker å betjene internasjonal skipstrafikk. Kystverket skal også vurdere om det er behov for at havneanlegg setter i verk strengere sikringstiltak ved et økt trusselnivå.

Ifølge det maritime sikringsregelverket skal **Nærings- og fiskeridepartementet** vurdere om havneanlegg som bare mottar innenriks trafikk også skal pålegges sikringstiltak.

Sikkerhetsloven skal trygge nasjonale sikkerhetsinteresser, jf. sikkerhetsloven § 1-1. Med *nasjonale sikkerhetshetsinteresser* menes landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser. Da utenriks- og forsvarskomiteen behandlet sikkerhetsloven viste de til at den er innrettet med sikte på å beskytte viktige samfunnsfunksjoner som støtter disse nasjonale sikkerhetsinteressene.[8]

Samfunnsfunksjonene som komiteen viser til, er tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at dersom funksjonen faller helt eller delvis bort vil det gå utover statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Dette kalles i sikkerhetsloven *grunnleggende nasjonale funksjoner*.

Selv om loven først og fremst skal ivareta statssikkerheten, vil dermed de fleste grunnleggende nasjonale funksjonene også berøre samfunnssikkerheten. Sikkerhetsloven er derfor et virkemiddel som også kan ivareta samfunnssikkerheten.

Nærings- og fiskeridepartementet har etter sikkerhetsloven ansvar og myndighet for det forebyggende sikkerhetsarbeidet innenfor egen sektor. Som beskrevet i figur 1 innebærer det blant annet å vurdere om det er virksomheter som har betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner. Departementet har ansvaret for å kartlegge og vurdere om det er havner og havneanlegg som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale

Det maritime sikringsregelverket

Det maritime sikringsregelverket omfatter det internasjonale regelverket for sikring av skip og havneanlegg (ISPS-koden)[6], EU-forordninger og direktiver og det norske regelverket (havne- og farvannsloven.

Denne undersøkelsen omhandler sikringen av havneanlegg.

Når vi omtaler *det maritime sikringsregelverket*, viser vi til de delene av ISPS-koden som gjelder for havneanlegg, EU-forordning 75/2004, bestemmelsene i havne- og farvannsloven som omhandler maritim sikring[7] og forskrift om sikring av havneanlegg.

[6] ISPS-koden, som ble vedtatt av FNs sjøfartsorganisasjon 12. desember 2002, består av obligatoriske krav og anbefalinger både til skip og havneanlegg. ISPS står for International Ship and Port Facility Security.
[7] Loven regulerer flere forhold enn maritim sikring. Formålet med loven er å fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havner og bruk av farvann, samtidig som det skal tas hensyn til et konkurransedyktig næringsliv. Loven skal ivareta nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser, jf. § 1.
[8] Innst. 103 L (2017–2018). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven),* side 1.

funksjoner eller nasjonale sikkerhetsinteresser, og som derfor skal omfattes av sikkerhetsloven.[9]

Samfunnssikkerhetsinstruksen presiserer kravene til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet. Formålet er å styrke samfunnets evne til å forebygge kriser og til å håndtere alvorlige hendelser gjennom et helhetlig og koordinert arbeid med samfunnssikkerhet.

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for samfunnssikkerheten i egen sektor. I tillegg har departementet hovedansvar for koordineringen og samordningen av den kritiske samfunnsfunksjonen *forsyningssikkerhet*. Det innebærer blant annet å sørge for at det utarbeides risiko- og sårbarhetsanalyser. Hensikten er å få bedre oversikt over, og kontroll med, forsyningskjeder som har betydning for samfunnssikkerheten. For å kunne utøve dette ansvaret må departementet kartlegge hvilke verdier som har betydning for forsyningssikkerheten. Havneanlegg som har betydning for forsyningssikkerheten, vil være omfattet av dette arbeidet.

Formålet med det maritime sikringsregelverket er å ivareta sikkerheten til skipstrafikken og beskytte den mot trusler fra forsettlige ulovlige handlinger. Regelverket er altså ikke innrettet for å sikre at havneanleggene ivaretar samfunnssikkerheten.

Ifølge det maritime sikringsregelverket skal man i sikringsrisikoanalysen vurdere hvilke muligheter et havneanlegg har til å gjenopprette normal drift hvis infrastrukturen som havneanlegget er direkte avhengig av, ikke kan benyttes. Regelverket stiller imidlertid ingen krav om at man må undersøke om det finnes alternative distribusjonsmuligheter som sikrer samfunnets behov.

Sikringstiltakene som skal trygge skipstrafikken, kan også gagne samfunnssikkerheten, men de begrensede kravene om å vurdere redundans viser etter Riksrevisjonens vurdering at det maritime sikringsregelverket ikke er tilstrekkelig til å ivareta samfunnets behov. For at samfunnets behov skal ivaretas, må myndighetene iverksette flere tiltak.

Sikringsrisikoanalyse

En sikringsrisikoanalyse er en prosess der målet er å identifisere og vurdere sårbarheten for infrastruktur og eiendeler som er viktige å beskytte, for deretter å fastsette de riktige sikringstiltakene. Dette betyr at den både inneholder en risiko- og sårbarhetsanalyse og en vurdering av effekten av eventuelle nye tiltak.

Ifølge Kystverket er det denne metoden som skal brukes for å oppfylle kravene i det maritime sikringsregelverket.

Risiko- og sårbarhetsanalyse

En risiko- og sårbarhetsanalyse er en helhetlig verdi-, trussel- og sårbarhetsvurdering for å finne risikoen man står overfor. Samfunnssikkerhets-instruksen bruker begrepet risiko- og sårbarhets-analyse.

4.1 Myndighetene har bare til en viss grad oversikt over hvilke havneanlegg som har betydning for samfunnssikkerheten

4.1.1 Nærings- og fiskeridepartementet har ikke utredet havneanleggenes samfunnskritiske betydning

Det følger av samfunnssikkerhetsinstruksen at Nærings- og fiskeridepartementet skal avklare og beskrive sentrale roller og ansvarsområder innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet i egen sektor. Videre skal departementet gjøre systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser av hendelser som kan true sektorens funksjonsevne, iverksette nødvendige

[9] Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) § 2-1, jf. § 1-3.

kompenserende tiltak og utarbeide mål for samfunnssikkerhetsarbeidet i sektoren.[10]

Nærings- og fiskeridepartementet har også hovedansvaret for den kritiske samfunnsfunksjonen forsyningssikkerhet.

Nærings- og fiskeridepartementet må ha informasjon om enkelthavners betydning for samfunnets behov for å kunne vurdere hvilke havner som er samfunnskritiske.

Departementet har ikke undersøkt om det finnes alternative distribusjonsløsninger for havneanleggene

Hvis et havneanlegg blir satt ut av funksjon, er det viktig at det finnes alternativer som kan erstatte operasjonene i havna slik at vareflyten ikke stopper opp (redundans). Dette kan være andre havneanlegg eller at varene transporteres på land (vei eller tog). I havneanlegg som er samfunnsviktige, kan manglende redundans få konsekvenser for samfunnssikkerheten.

Som nevnt ovenfor krever ikke det maritime sikringsregelverket at havneanleggene undersøker om det finnes alternative distribusjonsmuligheter som sikrer samfunnets behov. Undersøkelsen viser at flere sikringsrisikoanalyser omtaler alternativer, men ikke om redundansen er reell. Det er for eksempel oppgitt at varer kan skipes ut fra andre havneanlegg, men det er ikke vurdert om disse har tilstrekkelig kapasitet til å losse, lagre og frakte det aktuelle volumet.

Kystverket krever ikke at man i sikringsrisikoanalysene vurderer om det finnes reelle alternative distribusjonsløsninger dersom havneanlegget ikke kan ivareta varedistribusjonen. Kystverket viser til at dette er utenfor deres mandat, og de har heller ikke planer for å sikre dette.

Undersøkelsen viser at Nærings- og fiskeridepartementet ikke har undersøkt om det finnes alternative distribusjonsløsninger for havneanleggene. Departementet går ut fra at det finnes mange havneanlegg i Norge som kan avlaste hverandre eller at veitransporten kan overta transporten. Det finnes imidlertid tilfeller der det neppe er mulig for andre havneanlegg eller veitransporten å ta over på grunn av omfanget av varene som skal fraktes.

Undersøkelsen viser også at det ved enkelte typer havneanlegg ikke finnes alternativer. Departementet har heller ikke sørget for at Kystverket fører oversikt over hvilke havner som kan benyttes hvis samfunnsviktige havneanlegg skulle bli utilgjengelige.

Departementet viser til at hele transportsektoren er viktig for samfunnssikkerheten, og at det er summen av sikkerhetsarbeidet som utføres innenfor hver enkelt transportform, som bidrar til å styrke samfunnssikkerheten. Departementet legger til grunn at det er redundans i transportsektoren, og mener derfor at det ikke bør legges ensidig vekt på én av transportformene i transportsystemet.

Redundans

Redundans er reell tilgang til alternativer. Når man vurderer redundans, undersøker man hvilke alternative løsninger som finnes når noe faller bort. Det kan for eksempel være infrastrukturen for et havneanlegg. Redundansen kan være intern, det vil si at et annet delsystem kan ta over, eller den kan være ekstern, det vil si at et annet system kan overta, eksempelvis et annet havneanlegg.

[10] Samfunnssikkerhetsinstruksen, kapittel IV.

Departementet har ikke utredet hvilke havneanlegg som er viktige for forsyningssikkerheten

Nærings- og fiskeridepartementet er i gang med å utrede landets behov for viktige varer. De har blant annet fått gjennomført flere eksterne analyser som skal gi dem et bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere forsyningssikkerheten i Norge ved krig eller krise. Departementet oppgir at de i neste omgang vil utrede infrastrukturens betydning, blant annet havnene.

Kystverket får mye informasjon om tilstanden til hvert enkelt havneanlegg gjennom sikringsrisikoanalysene, blant annet om anleggenes verdier og strategiske betydning og om mulige trusselaktører. Disse analysene kan altså gi Kystverket informasjon om flere forhold som kan ha betydning for sikringen av anleggene.

Undersøkelsen viser imidlertid at Kystverket ikke har et system for å samle og analysere informasjonen fra sikringsrisikoanalysene. Dermed har de ingen systematisk oversikt over hvilke havneanlegg som har betydning for samfunnssikkerheten. De har heller ingen oversikt over hvilke havneanlegg det er viktig å ha alternative distribusjonsløsninger for. Nærings- og fiskeridepartementet har heller ikke etterspurt slik informasjon.

Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Nærings- og fiskeridepartementet ivaretatt behovet for å kartlegge hvilke havneanlegg som har betydning for samfunnssikkerheten, slik samfunnssikkerhetsinstruksen forutsetter. Departementet har heller ikke utredet behovet for alternative forsyningslinjer hvis samfunnsviktige havneanlegg settes ut av spill. Departementet har verken kartlagt dette eller sørget for at Kystverket har en slik oversikt.

Kystverket har informasjon om havneanleggene som kunne vært brukt til å analysere hvilke havneanlegg som er strategisk viktige for samfunnet. Etter Riksrevisjonens vurdering kunne dette ha gitt myndighetene informasjon om hvilke havneanlegg de bør prioritere når de skal vurdere om anleggene er tilstrekkelig sikret til å møte trusler som rammer mer enn skip-havn-operasjonen.

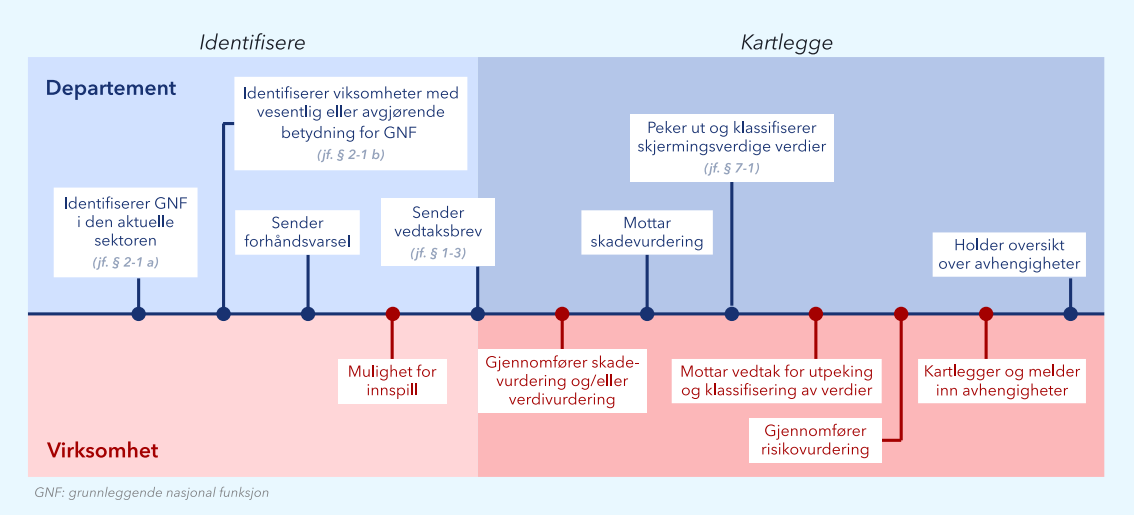
4.1.2 Nærings- og fiskeridepartementet har kommet sent i gang med verdikartleggingen av havner etter sikkerhetsloven til tross for at de er kjent med sårbarheter

Sikkerhetsloven pålegger Nærings- og fiskeridepartementet ansvar og myndighet for det forebyggende sikkerhetsarbeidet innenfor egen sektor. De siste årenes forverring av den geopolitiske situasjonen har gjort departementets arbeid knyttet til sikkerhetsloven enda viktigere.

Formålet med sikkerhetsloven er å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser, samt å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet.

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at sikkerhetsloven legger opp til å se hele verdikjeder og funksjoner i sammenheng. På den måten kan man avdekke sårbarheter i enkeltvirksomheter som er spesielt viktige for samfunnets evne til å opprettholde disse funksjonene.

Figur 2 Saksgangen i departementenes oppgaver etter sikkerhetsloven



Kilde: Riksrevisjonen, basert på Nasjonal sikkerhetsmyndighets presentasjon av saksgangen etter sikkerhetsloven.

Figur 2 viser saksgangen i departementenes og virksomhetenes oppgaver etter sikkerhetsloven. Departementene skal utpeke grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF) innenfor egen sektor. En grunnleggende nasjonal funksjon innebærer at et helt eller delvis bortfall av denne vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.

Transport er en slik grunnleggende nasjonal funksjon. Her har Nærings- og fiskeridepartementet ansvar for underfunksjonen *sjøtransport*. Nærings- og fiskeridepartementet har også delansvar for de tverrsektorielle grunnleggende nasjonale funksjonene *matvareforsyning* og *sikre at Forsvaret og andre forhåndsutpekte kritiske brukere får tilgang til tilstrekkelig drivstoff*.[11]

Disse tre grunnleggende nasjonale funksjonene har betydning for samfunnssikkerheten. Havneanlegg som har vesentlig betydning for disse grunnleggende nasjonale funksjonene, kan derfor også ha strategisk betydning for samfunnssikkerheten.

Figur 2 viser at departementene deretter skal identifisere virksomheter som har betydning for hver av de grunnleggende nasjonale funksjonene. Dette gjør de ved å gjennomføre en verdikartlegging. Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet innebærer en slik kartlegging å vurdere om det er behov for å utpeke skjermingsverdige verdier med særskilt beskyttelsesbehov og om det er øvrige virksomheter med tilknytning til en havn eller et havneanlegg som skal underlegges sikkerhetsloven.

[11] Sikre at Forsvaret og forhåndsutpekte kritiske brukere får tilgang til tilstrekkelig drivstoff er en tverrsektoriell grunnleggende nasjonal funksjon under Nærings- og fiskeridepartementet, Energidepartementet og Forsvarsdepartementet, mens matvareforsyning er en tverrsektoriell grunnleggende nasjonal funksjon under Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Faktaboks 1 Skjermingsverdige objekter og infrastruktur

Objekter og infrastruktur er skjermingsverdige etter sikkerhetsloven «dersom det enten kan skade grunnleggende nasjonale funksjoner om de får redusert funksjonalitet eller blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse, eller kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser på annen måte.»

Kilde: Sikkerhetsloven § 7–1.

Departementet skal ha oversikt over virksomheter som har vesentlig betydning. Dersom en virksomhet har avgjørende betydning for en grunnleggende nasjonal funksjon skal departementet fatte vedtak om at loven helt eller delvis skal gjelde for virksomheten. Virksomheten skal vurdere om den har verdier som bør skjermes av hensyn til grunnleggende nasjonale funksjoner eller nasjonale sikkerhetsinteresser, og i så fall hvilke følger en skade kan få.

Departementet skal på bakgrunn av denne vurderingen peke ut og klassifisere eventuelle skjermingsverdige objekter og infrastruktur.

Virksomheten skal deretter kartlegge avhengigheter. Med *avhengigheter* menes tjenester eller andre leveranser som virksomheten er avhengig av for å fungere, som ligger utenfor virksomhetens kontroll, og som vil få en direkte konsekvens for virksomhetens funksjon dersom de faller bort. Avhengigheter som er kritiske for å opprettholde virksomhetens funksjon skal meldes inn til sektordepartementet og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Dersom avhengigheten hører til i en annen sektor, kontakter departementet som mottar informasjonen, det departementet som er sektoransvarlig for denne avhengigheten.

For eksempel kan en virksomhet i energisektoren som er avhengig av et havneanlegg, melde inn avhengigheten til sektordepartementet Energidepartementet, som deretter vil videreformidle informasjonen til Nærings- og fiskeridepartementet, som har sektoransvaret for maritim infrastruktur.

Undersøkelsen viser at Nærings- og fiskeridepartementet har kjent til sårbarheter i konkrete havner, men at det tok tid før departementet begynte å kartlegge verdier som kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Departementet erkjenner at manglende verdikartlegging kan være en sårbarhet. Undersøkelsen viser at det er havneanlegg som er sårbare for sikkerhetstruende virksomhet, som ennå ikke er verdikartlagt av Nærings- og fiskeridepartementet. Dette er havneanlegg som er sårbare på grunn av sine sentrale roller i logistikkjeder, og som ikke er lette å erstatte.

Nærings- og fiskeridepartementet er i gang med verdikartleggingen. Departementet planla først å kartlegge havner og havneanlegg som har særlig forsvarsmessig betydning og som er omfattet av havneberedskapsforskriften. Deretter var planen å prioritere havner av betydning for drivstoff- og matvareforsyningen.

Undersøkelsen viser at den planlagte prioriteringen er endret. Høsten 2024 ga Nærings- og fiskeridepartementet Kystverket i oppdrag å kartlegge Kirkenes havn, Longyearbyen havn og Båtsfjord havn. Oppdragene ble gitt av andre årsaker enn havnenes eventuelle roller i havneberedskapen eller drivstoff- og matvareforsyningen.

Det er positivt at departementet verdikartlegger når akutte behov oppstår, men slike omprioriteringer bidrar til en lite systematisk prioritering av de havneanleggene som er viktigst for havneberedskapen og drivstoff- og matvareforsyningen. Det gir en risiko for at verdikartlegging av viktige havneanlegg utsettes.

Det er uavklart om det finnes verdier i norske havner som burde ha vært beskyttet av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser. Nærings- og fiskeridepartementet har så langt ikke utpekt noen skjermingsverdige objekter eller skjermingsverdig infrastruktur i eller i tilknytning til noen havner. De har heller ikke fattet vedtak om at virksomheter tilknyttet havner skal være omfattet av sikkerhetsloven.

Sikkerhetstruende økonomisk virksomhet gjennom for eksempel oppkjøp, påvirkning gjennom eierskap, lånevirksomhet og investeringer, kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser. Havner kan være attraktive mål for slik virksomhet. Departementet begrunner verdikartleggingen av Kirkenes Havn med at det forelå informasjon om kontakt mellom havna og det kinesiske shippingselskapet Cosco, og på grunn av havnas strategiske beliggenhet. Dette kunne medføre en sikkerhetspolitisk utfordring.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) understreker at Nærings- og fiskeridepartementet generelt har hatt en positiv utvikling i arbeidet med verdikartlegging, men at de burde ha kommet lenger.

Riksrevisjonen tar ikke stilling til om det finnes konkrete objekter eller virksomheter tilknyttet havner som burde vært underlagt sikkerhetsloven, men peker på at det er behov for å prioritere mer systematisk hvilke havner som bør kartlegges.

Manglende verdikartlegging av strategisk viktige havneanlegg utgjør etter Riksrevisjonens syn en sårbarhet fordi departementet blir stående uten en god nok oversikt over avhengigheter. Det er i tillegg uheldig for departementets arbeid med sikkerhetstruende økonomisk virksomhet i havnene. Manglende verdikartlegging kan dermed få konsekvenser for samfunnssikkerheten.

Havneberedskaps-forskriften

Havneberedskaps-forskriften trådte i kraft høsten 2024 og har som formål «å styrke havneberedskapen og sikre Forsvaret og allierte bistand til og tilgang til havner og havneanlegg av særlig forsvarsmessig betydning, når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.» (§ 1). Forskriften har et gradert vedlegg med en liste over hvilke havner og havneanlegg forskriften gjelder for.

4.1.3 Nærings- og fiskeridepartementet utnytter ikke muligheten til å se det maritime sikringsregelverket og sikkerhetsloven i sammenheng

Nærings- og fiskeridepartementet har som sektoransvarlig departement ansvaret for å vurdere om regelverk som gjelder på egen sektor er egnet. Det vil i denne sammenhengen si det maritime sikringsregelverket. Sikkerhetsloven er utformet for å fungere sammen med sektorregelverk.

De ulike formålene til sikkerhetsloven og det maritime sikringsregelverket innebærer at de to regelverkene skal sikre ulike verdier. Sikkerhetsloven skal trygge nasjonale sikkerhetsinteresser og de grunnleggende nasjonale funksjonene som sikrer disse, mens det maritime sikringsregelverket skal bidra til å sikre skipstrafikken.

Dette betyr at begge regelverkene kan ivareta hensynet til samfunnssikkerheten, men som nevnt over, er det ikke det som er formålet med maritime sikringsregelverket. Regelverket er derfor ikke tilstrekkelig for å ivareta havneanleggets betydning for samfunnssikkerheten.

Formål

Formålet med det maritime sikringsregelverket er å ivareta sikkerheten til skipstrafikken og beskytte den mot trusler fra forsettlige ulovlige handlinger.

Formålet med sikkerhetsloven er å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser, samt å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet.

Departementet mener lovverket er tilstrekkelig til å sikre at havneanleggene ivaretar samfunnssikkerheten

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at mange havneanlegg kan ha en strategisk betydning for Norge i kraft av sin beliggenhet. I slike tilfeller kan det være behov for sikringstiltak som ikke kan kreves gjennom det maritime sikringsregelverket. Hvis det er behov for sikringstiltak for å beskytte for eksempel infrastruktur eller andre objekter, mener departementet at sikkerhetsloven er det beste virkemiddelet.

For at sikkerhetsloven skal kunne benyttes, er det ifølge departementet ikke tilstrekkelig at samfunnssikkerheten er truet. Terskelen for å benytte sikkerhetsloven er høy dels fordi virksomhetene selv må ta kostnadene selv, dels fordi det forutsetter at en grunnleggende nasjonal funksjon eller nasjonale sikkerhetsinteresser er påvirket. Departementet kan imidlertid definere nye grunnleggende nasjonale funksjoner om nødvendig.

Verdier som har betydning for samfunnssikkerheten, kan være skjermingsverdige, men må ikke være det. Hvis en verdi ikke oppfyller kravene i sikkerhetsloven, vil den heller ikke kunne beskyttes etter denne.

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for næringsberedskapsloven. Loven skal bidra til å styrke tilgangen på varer og tjenester i kriser. Departementet viser til at virkemidlene i denne loven først og fremst skal sikre et godt samarbeid mellom departementene og norsk næringsliv, slik at staten kan legge til rette for å styrke tilgangen til varer og tjenester.

Nærings- og fiskeridepartementet mener at dagens lovverk samlet sett er tilstrekkelig når det gjelder sikringen av havneanlegg som har betydning for samfunnssikkerheten.

Departementet utnytter ikke muligheten til å se det maritime sikringsregelverket og sikkerhetsloven i sammenheng

Alle offentlig eide havner og havneanlegg som betjener internasjonal trafikk, må også følge sikkerhetslovens forebyggende regler. Disse må altså følge kravene i begge regelverkene.

Det er flere likheter mellom sikringsregimene som fastsettes gjennom de to regelverkene.

Hvilke havneanlegg er omfattet av det maritime regelverket og sikkerhetsloven?

Det maritime sikringsregelverket gjelder for alle havneanlegg som betjener skip i internasjonal trafikk.

Sikkerhetslovens krav til forebyggende sikkerhetsarbeid gjelder for statlige, fylkeskommunale og kommunale organer.

Figur 3 Krav til virksomheter som er omfattet av det maritime sikringsregelverket og sikkerhetsloven

Kilde: Riksrevisjonen.

Figur 3 viser kravene til virksomheter som er omfattet av det maritime sikringsregelverket og sikkerhetsloven. Som det går fram av figuren, krever begge regelverkene en risikoanalyse og ulike tiltak som skal ivareta sikkerheten. Etter begge regelverk er det også etablert et varslingssystem.

Det kan derfor være gunstig både for havneanlegget og for myndighetene å se det maritime sikringsregelverket og sikkerhetsloven i sammenheng. Siden formålene i sikkerhetsloven og det maritime sikringsregelverket er ulike, er ikke sikringsrisikoanalysen som havneanlegget har gjort etter det maritime sikringsregelverket, tilstrekkelig til også å oppfylle behovene i sikkerhetsloven.

Myndighetene kan for eksempel legge til rette slik at havneanleggene ikke må forholde seg til to rammeverk, men kan oppfylle kravene i sikkerhetsloven gjennom å følge det maritime sikringsregelverket. Dette har imidlertid ikke Nærings- og fiskeridepartementet gjort. Departementet har heller ikke sørget for at Kystverket veileder havneanleggene om likheter og forskjeller mellom regelverkene.

Kravene etter det maritime sikringsregelverket er godt innarbeidet. Undersøkelsen viser at det samme ikke gjelder for sikkerhetsloven. Derfor sendte Nærings- og fiskeridepartementet høsten 2024 et veiledningsbrev til kystkommunene der de gjorde dem oppmerksomme på noen av kravene i sikkerhetsloven som gjelder for kommunale havner. Departementet ga imidlertid ingen veiledning om hvordan havneanleggene kan oppfylle kravene i sikkerhetsloven ved å følge kravene om sikringsrisikoanalyse og sikringsplan i det maritime sikringsregelverket.

Etter Riksrevisjonens vurdering kunne departementet lagt bedre til rette for at havneanlegg som er pålagt å gjennomføre vurderinger etter sikkerhetsloven kunne dra nytte av arbeidet de gjør etter det maritime sikringsregelverket. Slik det er nå, må havneanleggene forholde seg til flere sikringsregelverk som i stor grad er overlappende.

4.2 Kystverket sørger ikke for at havneanleggene gjør nye vurderinger når trusselbildet endres

4.2.1 Kystverkets heving av sikringsnivået bidrar til samfunnssikkerheten

Hvis trusselnivået øker, kan Kystverket heve sikringsnivået i havneanleggene. Når sikringsnivået heves må havneanleggene innføre tilleggstiltak en viss tidsperiode på grunn av en midlertidig økt risiko for hendelser som kan true havneanlegg eller skip. Dette virkemiddelet skal forebygge og hindre skade på havneanlegg eller skip. Trusselen kan være generell eller spesifikk.

Kystverket har siden 2013 hevet sikringsnivået ved fem anledninger.

Tabell 1 Kystverkets heving av sikringsnivå

År	Hvem	Bakgrunn
2013	ett havneanlegg	funn av bombelignende gjenstand i sjøen
2014	alle havneanlegg	generell økt terrortrussel
2022	20 havneanlegg som betjener olje- og gassnæringen	Nord Stream-sabotasjen
2023	havneanlegg i Oslofjorden	besøk fra et amerikansk hangarskip
2024	havneanlegg i Oslofjorden	besøk fra et amerikansk hangarskip

Kilde: Riksrevisjonen, basert på informasjon fra Kystverket.

Tabell 1 viser de fem tilfellene hvor Kystverket har hevet sikringsnivået. Med unntak av hevingen i forbindelse med Nord Stream-sabotasjen har alle tilfellene vært kortvarige.

Etter sabotasjen som rammet Nord Stream-gassrørledningene i september 2022, vedtok Kystverket at sikringsnivået skulle heves for 20 havneanlegg som betjener olje- og gassnæringen.

Kystverket begrunnet hevingen med at sikringsrisikoanalysene i liten grad omfattet sabotasje som et dimensjonerende scenario. Dette innebar at sikringsplanene for det ordinære sikringsnivået ble vurdert som utilstrekkelige i en situasjon der en trussel om sabotasje var grunnen til at sikringsnivået ble hevet.

Selv om målet med å heve sikringsnivået er å sikre skip-havn-operasjonen, kan dette virkemiddelet etter Riksrevisjonens vurdering, også bidra til å sikre samfunnsviktige funksjoner.

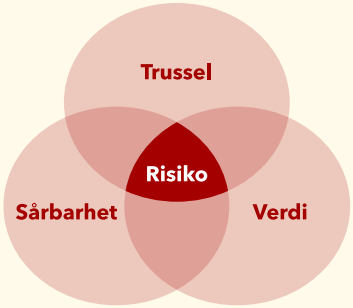
4.2.2 Kystverket påpeker svakheter i sikringsrisikoanalysene, men sørger ikke for at havneanleggenes strategiske betydning blir tilstrekkelig vurdert

Flere varer har fått økt verdi som følge av den usikre globale situasjonen. Dette har ført til at trusselaktørene har fått større interesse for disse varene. Dermed har mange havner blitt enda viktigere for samfunnssikkerheten, ikke bare på grunn av den strategiske beliggenheten, men også på grunn av rollen de spiller i varedistribusjonen. Trusselaktørene kan bruke ulike metoder som etterretning, sabotasje og annen kriminalitet. Det er viktig at det er etablert gode tiltak som kan forebygge uønskede handlinger i havneanleggene.

Et havneanlegg med strategisk betydning for samfunnssikkerheten kan være et attraktivt mål for en tilsiktet uønsket handling fra en trusselaktør. Hvis man ikke tar hensyn til dette i vurderingene i sikringsrisikoanalysene, er det risiko for at havneanlegget kan stå overfor et angrep fra en trusselaktør som det ikke er rustet til å møte.

Det er derfor viktig å undersøke om havneanlegget har en strategisk betydning for samfunnet, hvilken trussel dette kan utgjøre for verdiene i havneanlegget, og om sikringstiltakene er tilstrekkelige. For å ivareta en hensiktsmessig sikring av havneanlegget må sikringsrisikoanalysene inneholde disse vurderingene. Analysene danner grunnlaget for å vurdere hvilke sikringstiltak som er nødvendige.

Faktaboks 2 Kystverkets mal for sikringsrisikoanalysene



Kystverkets mal for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse tar utgangspunkt i en metodestandard hvor risiko identifiseres som forholdet mellom verdi, trussel og sårbarhet. Det er altså disse tre faktorene man må analysere for å identifisere risikoen for tilsiktede uønskede sikringshendelser.

Verdier er i denne sammenhengen ressurser som – hvis de blir utsatt for uønsket påvirkning – kan ha negative konsekvenser for havneanlegget. Hvis for eksempel kaistrukturene i et havneanlegg blir så ødelagt at skip ikke kan legge til, vil ikke havneanlegget kunne utføre operasjonene sine før kaia er reparert.

Når man har identifisert de verdiene som det er viktig å beskytte, analyserer man dem videre for å finne ut hvilke **trusler** de kan utsettes for, og i hvilken grad disse verdiene er **sårbare** for de identifiserte truslene.

Gjennom trusselscenarioer vurderer man først hvilke konsekvenser en tilsiktet uønsket handling kan få for havneanlegget med dagens sikringstiltak, og deretter effekten av eventuelle nye sikringstiltak.

Kilde: Riksrevisjonen, basert på Kystverkets veileder fra 2024 *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg*

Som beskrevet i faktaboks 2 innebærer en sikringsrisikoanalyse dermed både en risiko- og sårbarhetsvurdering og en vurdering av strategi og tiltak.

Kystverket mener at en god sikringsrisikoanalyse er grunnlaget for et vellykket sikringsregime, og at det er avgjørende at man i sikringsrisikoanalysen klarer å identifisere verdier, trusler og sårbarheter som er spesifikke for hvert havneanlegg. Hvis havneanlegget har en strategisk betydning, er det derfor viktig å vurdere hvilken risiko dette innebærer.

Undersøkelsen viser at kvaliteten på vurderingene av havneanleggenes strategiske betydning varierer i sikringsrisikoanalysene som Kystverket har godkjent. Et eksempel på dette er sikringsrisikoanalysen for et havneanlegg som er mottakshavn for militære fartøy. Denne analysen inneholder ingen vurdering av trusselen for cyberangrep i lys av havneanleggets strategiske betydning. Fremmed etterretning antas å være en trusselaktør som følge av disse forholdene, men trusselen mot cyberangrep er bare knyttet til et angrep i form av løsepengevirus.

Kystverket mener det er viktig å utforme trusselscenarioer som er relevante for trusselaktørene og de forholdene som er identifisert i hvert enkelt havneanlegg, men også for andre forhold som kan påvirke risikoen.

Undersøkelsen viser at Kystverket til en viss grad påpeker mangler i vurderingene av havneanleggenes strategiske betydning i sikringsrisikoanalysene. Kystverket avslår rundt en tredel av alle sikringsrisikoanalysene. De fleste avslagene skyldes mangel på eller lav kvalitet på konkrete sikringstiltak og at det mangler informasjon om hvor effektivt mottiltakene reduserer sårbarheten.

I noen tilfeller har Kystverket gitt avslag fordi den strategiske betydningen ikke var tilstrekkelig vurdert. Et eksempel på dette er en sikringsrisikoanalyse for et havneanlegg som ifølge vurderingen har en strategisk betydning i leverandørkjeden for et viktig produkt. Analysen inneholdt imidlertid ingen informasjon om hvem som kunne true denne verdien. Kystverket viste til at trusselaktører kan ha en intensjon om å ramme havneanlegget som følge av havneanleggets strategiske betydning. Slike trusler må gjenspeiles i sikringsrisikoanalysen for at den skal oppfylle kravene i det maritime sikringsregelverket, mente Kystverket.

Undersøkelsen viser også at Kystverket har godkjent sikringsrisikoanalyser for et havneanlegg som betjener en bedrift som produserer varer av stor strategisk betydning, uten at analysene inneholder vurderinger av hvilken betydning dette kan ha for trusselen mot havneanlegget. I andre tilfeller har Kystverket godkjent sikringsrisikoanalyser som inneholder opplysninger om at havneanlegget har en strategisk betydning, men som ikke inneholder vurderinger av om dette gjør det til et attraktivt mål for en fiendtlig handling. I disse tilfellene er det ikke vurdert om sikringen er tilstrekkelig til å hindre at noen rammer havneanlegget.

Kystverket mener at det maritime sikringsregelverket ikke hindrer havneanleggene i å vurdere sin samfunnsviktige funksjon. Kystverket mener imidlertid at det hadde vært en fordel om regelverket var tydeligere, slik at Kystverket kunne stille krav om at havneanleggene må vurdere dette.

Etter Riksrevisjonens vurdering godkjenner Kystverket sikringsrisikoanalyser hvor det er lagt for liten vekt på havneanleggets strategiske betydning for samfunnsviktige funksjoner og behovet for sikringstiltak. Dette er en svakhet i sikringsrisikoanalysene. Kystverkets praksis sikrer ikke at det konsekvent vurderes hvilke konsekvenser den strategiske betydningen har for sikringen av havneanlegget, i sikringsrisikoanalysene.

Hvis analysen tar hensyn til havneanleggets strategiske betydning, er det større sannsynlighet for at sikringstiltakene reduserer risikoen for angrep mot havneanlegget og dermed også angrep som kan true samfunnssikkerheten.

4.2.3 Kystverket sørger ikke for at havneanleggene gjør nye vurderinger ved endringer i trusselbildet

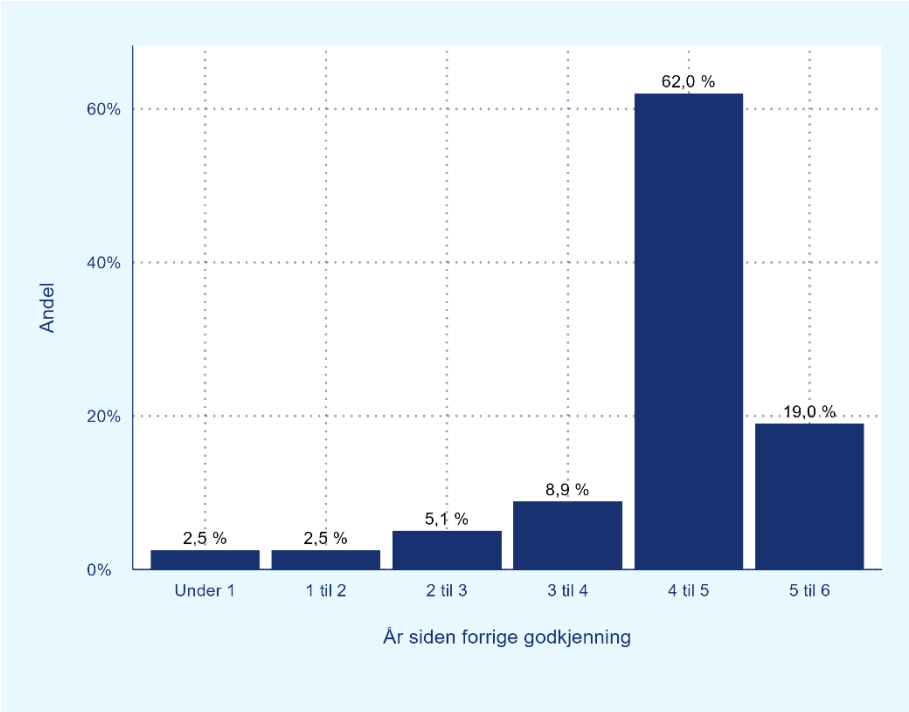
Den maksimale godkjenningsperioden for sikringsrisikoanalyser er fem år, ifølge det maritime sikringsregelverket. Innen utløpet av fristen må

havneanlegget sørge for å få utarbeidet og godkjent en ny sikringsrisikoanalyse og sikringsplan.

Når truslene mot et havneanlegg endres, kan det bli behov for å utarbeide en ny sikringsrisikoanalyse. Dersom grunnlaget for sikringsrisikoanalysen endrer seg før disse fem årene har gått, skal analysen derfor gjennomgås og oppdateres før den sendes til Kystverket for ny godkjenning. Hensikten er å vurdere om det er behov for andre sikringstiltak for å møte en ny trussel.

Undersøkelsen viser at de fleste havneanleggene venter til godkjenningen nærmer seg utløp, før de sender inn en ny sikringsrisikoanalyse for å få fornyet godkjenningen.

Figur 4 Antall år siden forrige godkjenning for havneanlegg som fornyet godkjenningen første halvår i 2024, n = 79



Kilde: Riksrevisjonen, basert på data fra SafeSeaNet Norway sammenstilt med Kystverkets vedtak

Figur 4 viser hvordan havneanleggene fordeler seg med hensyn til hvor mange år det gikk fra forrige godkjenningsvedtak, til de fikk et nytt godkjenningsvedtak fra Kystverket. 62 prosent av havneanleggene fikk et nytt godkjenningsvedtak i løpet av det siste året av den maksimale godkjenningsperioden. Hvis de ikke får ny godkjenning innen fem år fra forrige godkjenning, mister de tillatelsen til å betjene skip i internasjonal trafikk. Figuren viser at dette gjaldt for en femdel.

I utgangspunktet er det opp til havneanlegget å vurdere om det har skjedd endringer som kan ha betydning for sikringen av anlegget. I noen tilfeller leverer havneanlegg en ny analyse tidligere. Undersøkelsen viser imidlertid at bare et fåtall av disse tilfellene skyldes endringer i trusselbildet. Den vanligste årsaken til at havneanlegg sender inn en ny sikringsrisikoanalyse,

er at Kystverket har gjennomført et tilsyn og pålagt dem å utarbeide en ny analyse.

Kystverket innhenter informasjon om trusselbildet og kan ha et større grunnlag for å vurdere om det er behov for nye vurderinger, enn havneanleggene. Likevel viser undersøkelsen at Kystverket bare gir slike pålegg ved tilsyn, aldri ellers.

Undersøkelsen viser at Kystverket i noen tilfeller anbefaler konkrete havneanlegg å utarbeide en ny analyse som følge av endringer i trusselbildet. Her er to eksempler på dette:

- Det første eksempelet er regjeringens beslutning i oktober 2022 om at russiske fiskefartøy bare kan anløpe havneanlegg i Tromsø, Kirkenes og Båtsfjord, og at alle de russiske fartøyene som kommer til disse havneanleggene, skal kontrolleres.[13] Sommeren etter sendte Kystverket brev til havneanleggene i de tre havnene og anbefalte dem å gå gjennom sikringsrisikoanalysen for å vurdere om denne trafikken medfører en økt trussel mot havneanlegget. Kystverket fulgte senere opp med tilsyn i noen av havneanleggene og ga dem pålegg om å gå gjennom og oppdatere sikringsrisikoanalysen og sikringsplanen.
- Det andre eksempelet fant sted etter sabotasjen mot Nord Stream i september 2022. Da hevet Kystverket sikringsnivået for 20 havneanlegg som betjener til olje- og gassnæringen. Sikringsnivået ble hevet som respons på en ny situasjon med betydelig usikkerhet. Når sikkerhetsnivået heves, må havneanleggene iverksette flere sikringstiltak. Tiltakene følger av anleggenes sikringsplaner. Det viste seg at sikringstiltakene som ble iverksatt ved flere av disse anleggene, ikke var egnet til å håndtere sårbarheten som følge av den nye trusselen. Fire måneder senere anbefalte Kystverket havneanleggene å utarbeide nye sikringsrisikoanalyser og sikringsplaner.

Regjeringens beslutning som en del av sanksjonene mot Russland

Russiske fartøy har ikke lov til å legge til norske havner etter 24. februar 2022. Unntaket gjelder fiskefartøy som anløper Tromsø, Kirkenes og Båtsfjord havn for korte opphold.[12]

Det gikk lang tid før havneanleggene revurderte hvilken betydning den nye utenrikspolitiske situasjonen kunne ha for verdiene og sårbarheten ved havneanleggene. Etter Riksrevisjonens vurdering har Kystverket en forsiktig holdning til å følge opp endringer som kan påvirke sikringen av havneanleggene. Nærings- og fiskeridepartementet har opplyst at de er kjent med at Kystverket ikke fanger opp behovet for å utarbeide nye analyser når grunnlaget for sikringsrisikoanalysen endres. Departementet har ikke fulgt opp Kystverket på dette området.

Med unntak av ved tilsyn har Kystverket ingen systematiske måter å fange opp om havneanleggene vurderer konsekvensene endringer i trusselbildet eller den geopolitiske situasjonen ivaretas kan ha for sårbarheten. Kystverkets praksis – kombinert med at havneanleggene i all hovedsak ikke søker om fornyet godkjenning før femårsfristen nærmer seg – vil si at sikringsrisikoanalysene sjelden oppdateres ved endringer. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor en risiko for at havneanleggene ikke

[12] Forskrift om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territorielle integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet § 19 a.
[13] Pressemelding fra regjeringen, 6. oktober 2022: *Skjerper kontrollen med russiske fiskefartøy*. https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm_havn/id2933272/

har sikringstiltak som tar høyde for at anleggene kan få en større strategisk betydning når trusselbildet endres.

4.3 Myndighetene er for lite oppmerksomme på hvor viktig cybersikring er for havneanleggene

4.3.1 Nærings- og fiskeridepartementet har brukt lang tid på å etablere et sektorvist responsmiljø i maritim sektor

God IKT-sikkerhet i samfunnsviktige funksjoner har også betydning for samfunnssikkerheten. I behandlingen av meldingen til Stortinget *Risiko i et trygt samfunn- Samfunnssikkerhet* understreket Stortinget betydningen av å ha en nasjonal kompetansestrategi for IKT-sikkerhet.[14]

I 2018 behandlet Stortinget meldingen til Stortinget *IKT-sikkerhet – Et felles ansvar* hvor det står at myndighetene har «besluttet at det skal etableres sektorvise responsmiljøer». Innstillingen omtalte ikke sektorvise responsmiljøer spesifikt, men viste til statsrådenes ansvar for IKT-sikkerheten i egen sektor.[15] I stortingsmeldingen står det at sektorvise responsmiljøer er en sentral forutsetning i rammeverket for nasjonal hendelseshåndtering.

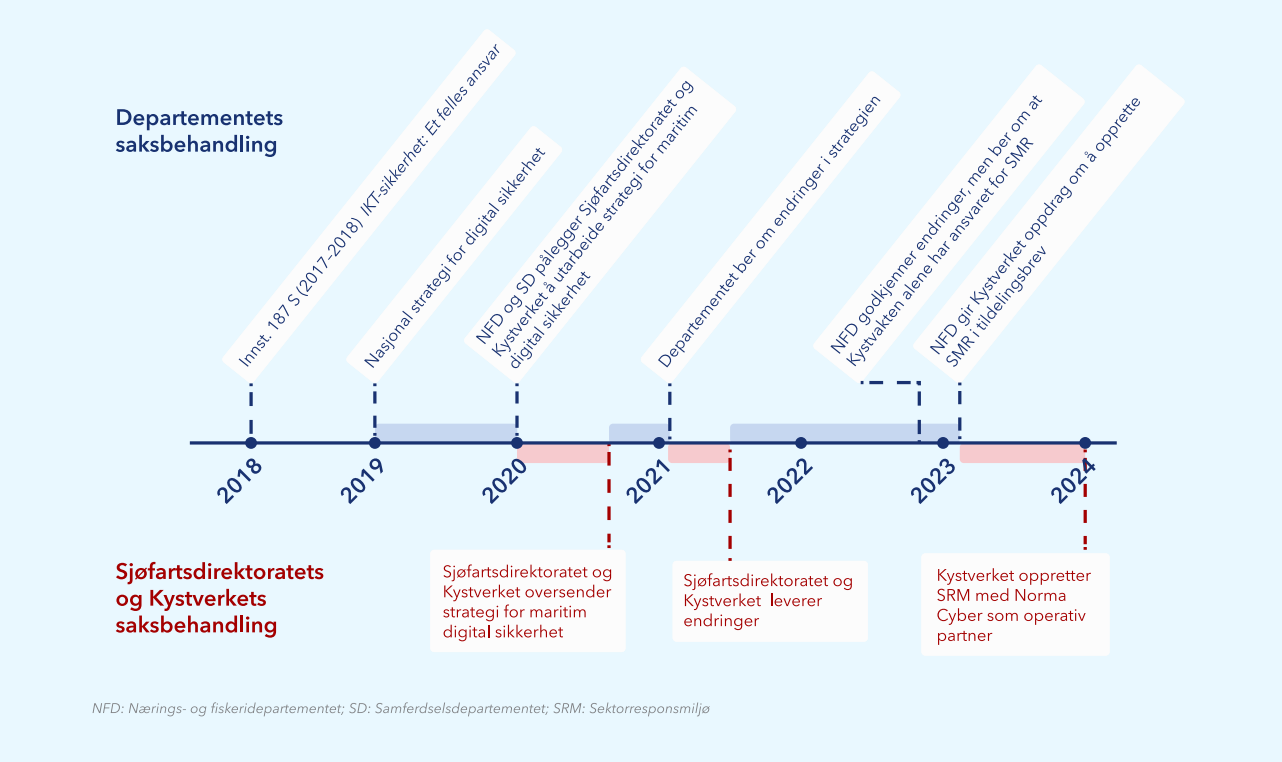
Et responsmiljø for maritim sektor innebærer at bransjen får et miljø som kjenner sektoren, og som kan være et informasjonsknutepunkt for virksomhetene i sektoren og et bindeledd mot det nasjonale senteret som håndterer dataangrep.

Sektorvise responsmiljøer

Sektorvise responsmiljøer skal bidra til god informasjonsdeling og koordinering av cybersikkerhet mellom relevante aktører. Disse miljøene skal ha oversikt over egen sektor, være informasjonsknutepunkt for alle relevante virksomheter og være sektorens bindeledd mot det nasjonale senteret for håndtering av alvorlige dataangrep mot samfunnsviktig infrastruktur og informasjon (NorCERT) som er organisert i Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

[14] Innst. 326 S (2016−2017). *Innstilling fra justiskomiteen om Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet.*
[15] Innst.187 S (2017–2018). *Innstilling fra justiskomiteen om IKT–sikkerhet. Et felles ansvar*, side 1.

Figur 5 Saksbehandlingen for et sektorvist responsmiljø i maritim sektor



Kilde: Riksrevisjonen, basert på meldinger til Stortinget og tildelingsbrev til Kystverket og Sjøfartsdirektoratet

Figur 5 viser tidslinjen fra den nasjonale strategien for digital sikkerhet ble publisert, til Kystverket etablerte et sektorvist responsmiljø. Nærings- og fiskeridepartementet har hatt ansvar for cybersikkerhet i maritim sektor fra 2018. Først i tildelingsbrevet for 2023 ga Nærings- og fiskeridepartementet Kystverket i oppdrag å opprette et sektorvist responsmiljø for maritim sektor fra 1. januar 2024. Kystverket opprettet dette med virkning fra denne datoen.

Undersøkelsen viser at det tok seks år fra Stortingets vedtak til responsmiljøet for maritim sikring var på plass. Departementet viser til at dette arbeidet har tatt lang tid, og oppga pandemien som medvirkende årsak til dette.

Etter Riksrevisjonens vurdering har etableringen av responsmiljøet i maritim sektor tatt for lang tid siden dette er et viktig område for samfunnssikkerheten. Konsekvensene av at et maritimt responsmiljø ikke er opprettet tidligere, er at maritim sektor, deriblant havneanleggene, ikke har hatt et organ som har fungert som bindeledd mellom Nasjonal sikkerhetsmyndighets NorCERT og bransjen. Dermed har hvert enkelt havneanlegg selv måttet vurdere hvilke av cybertruslene som burde prioriteres i egen virksomhet.

4.3.2 Kystverket godkjenner sikringsrisikoanalyser med mangelfulle analyser av cybersikkerheten

Etterretningstjenesten viser til at cyberangrep kan bli brukt som fordekte statlige handlinger for å ødelegge eller forstyrre mål av samfunnsviktig betydning, uten en forutgående krigserklæring. PST vurderer at logistikk og

transport, energi og maritim sektor er noen av hovedmålene for statlige cyberaktører i Norge.

Undersøkelsen viser at mange havneanlegg i utlandet har blitt rammet av cyberhendelser, og i noen tilfeller har det ført til at havneanleggene har blitt stengt ned i flere uker. For eksempel måtte havnene i Sydney, Melbourne, Brisbane og Fremantle i 2023 stenge ned operasjonene sine i tre dager som følge av et cyberangrep som en russisk hackergruppe mistenkes for å stå bak.

DNV (Det norske Veritas) vurderer at direkte angrep på OT-systemene er den største trusselen mot infrastrukturen, og at det kan forventes en økning i slike angrep som også kan føre til stengning av større havneanlegg. Risikoen for cyberangrep rangeres som den alvorligste trusselen i havneanleggenes sikringsrisikoanalyser.

Likevel påser ikke Kystverket at havneanlegg hvor IT/OT-systemene er viktige for anleggenes operasjoner, vurderer hvordan disse systemene kan sikres. Det finnes eksempler på at sikringsrisikoanalysene ikke inneholder informasjon om hvordan havneanlegget skal redusere risikoen for cyberangrep, eller om dette er en risiko man velger å leve med. Kystverket har heller ikke etterspurt dette før de godkjenner analysene og planene.

IT er forkortelse for informasjonsteknologi og **OT** for operasjonell teknologi. OT brukes for eksempel for å styre prosesser og operasjoner i havneanleggene, slik som kraner og andre innretninger for lasting og lossing.

LOLO-konteinerhavneanlegg («Lift-on-lift-off «) som losser og laster konteinere med kraner, bruker som regel IT/OT-systemer til å styre hvor og hvordan hver enkelt konteiner skal fraktes. Havneanlegg som håndterer flytende petroleumsgass, benytter i stor grad automatiserte systemer for lossing og lasting. Undersøkelsen viser at sikringsrisikoanalysene for de største LOLO-konteinerhavneanleggene og havneanlegg for utskiping av flytende petroleumsgass mangler en systematisk analyse av verdier, trusler og sårbarheter for uønskede IT/OT-hendelser.

Kystverket mener at det ikke går tydelig fram av det maritime sikringsregelverket at de kan kreve grundige analyser av IT/OT-systemene. Undersøkelsen viser at de har en annen tolkning av dette enn deres søstervirksomhet i Danmark.[16]

Kystverket mener at sikringen mot IT/OT-trusler vil bli bedre for de største havneanleggene når EUs direktiv om sikring av nettverks- og informasjonssystemer (NIS1)[17] innføres i Norge. Slik høringsforslaget til forskrift til digitalsikkerhetsloven ser ut nå, vil omtrent 100 til 150 av de største havneanleggene falle inn under denne forskriften. Høringsinnspillingene er til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet.[18] Kystverket mener at både de og havnebransjen må bli bedre på å analysere cybertrusler når digitalsikkerhetsloven og forskriften trer i kraft og NIS1-direktivet innføres.

Etter Riksrevisjonens vurdering inntar Kystverket en for passiv rolle når det gjelder å sikre at havneanleggene er tilstrekkelig sikret mot IT/OT-angrep. Et

[16] Trafikkstyrelsen i Danmark.
[17] NIS-direktivet er *Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2016/1148 av 6. juli 2016 om tiltak for å sikre et høyt felles nivå for sikkerhet i nettverks- og informasjonssystemer i hele unionen.*
[18] Per mars 2025.

cyberangrep kan få store konsekvenser for havneanlegg med strategisk betydning for samfunnssikkerheten. De samfunnsviktige havneanleggene er blant dem som er mest avhengige av elektroniske løsninger. Ved å bidra til at sikringsrisikoanalysene og sikringsplanene sikrer disse avhengighetene på en bedre måte, vil Kystverket også bidra til samfunnssikkerheten.

4.4 Nærings- og fiskeridepartementet har fortsatt ikke avklart om havneanlegg med innenriks passasjertrafikk skal pålegges sikringstiltak

Ifølge PST utgjør folkerike mål med få eller ingen sikringstiltak fortsatt de mest utsatte terrormålene i Norge. En stor del av gjennomførte og avvergede terrorangrep i Vesten har de siste årene blitt rettet mot slike mål.

Havneanlegg som bare betjener innenrikstrafikk, er per i dag ikke underlagt det maritime sikringsregelverkets krav til sikringstiltak. Bakgrunnen er at FNs regelverk for maritim sikring skal ivareta internasjonal skipstrafikk, og har ikke tilsvarende krav for nasjonal trafikk.

EU-forordningen om forbedret sikkerhet for fartøyer og havneanlegg stiller imidlertid krav om at medlemsstatene skal vurdere om det også bør være sikringskrav til innenrikstrafikken.[19] Dette skal Nærings- og fiskeridepartementet gjøre minimum hvert femte år. Dette ble sist gjort i 2013. Vurderingen omfattet blant annet skip og hurtigbåter med passasjertransport, fergesamband og havneanlegg som betjener disse.

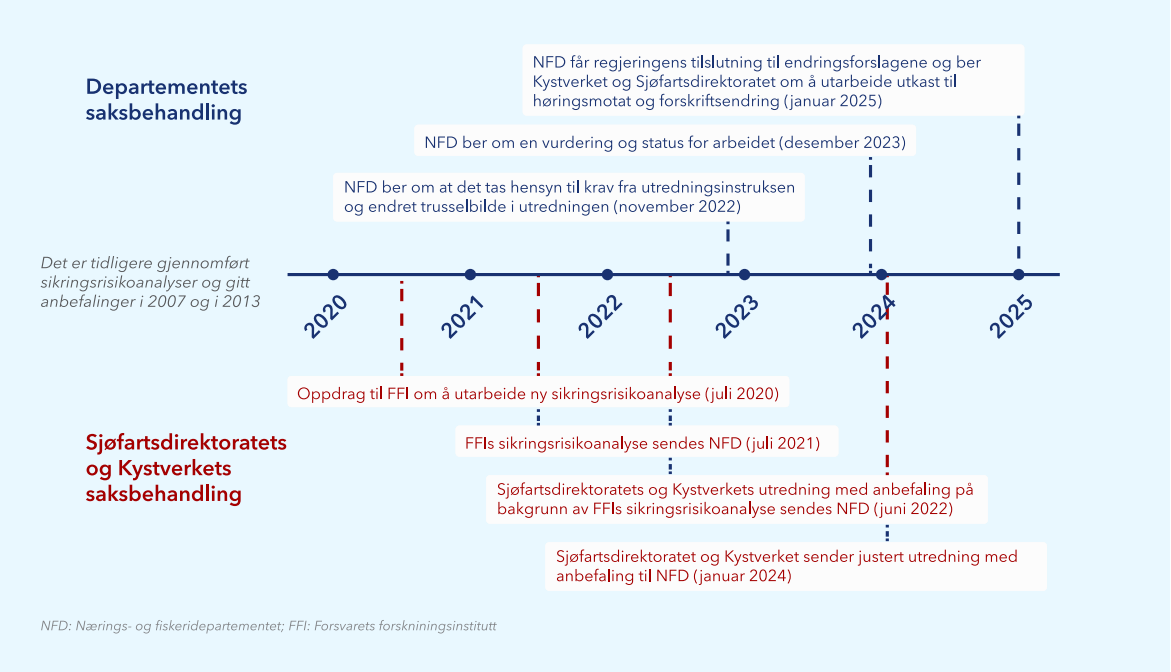
Departementet besluttet den gang å ikke pålegge havneanleggene sikringskrav, men det ble innført noen sikkerhetskrav for rutegående innenriks passasjerskip som tilbyr overnatting, for eksempel de skipene som seiler kystruten Bergen–Kirkenes.[20] Disse passasjerskipene skal blant annet ha adgangs- og stikkprøvekontroll. Dette gjelder imidlertid bare sikkerheten om bord på skipet.

Nærings- og fiskeridepartementet startet i 2020 en ny prosess med å vurdere behovet for å innføre det maritime regelverket for havneanleggene som betjener innenrikstrafikken. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) fikk i oppdrag å analysere sårbarheten og risikoen for innenrikstrafikken i Norge.[21]

Det går fram av denne analysen at det er en betydelig risiko for at norske havneanlegg og større passasjerskip i norsk innenrikstrafikk kan rammes av en tilsiktet ulovlig handling. Sjøfartsdirektoratet og Kystverket anbefalte derfor at passasjerskip i norsk innenrikstrafikk som tilbyr overnatting og har en passasjerkapasitet på 500 personer eller mer, og havneanleggene som betjener disse, omfattes av det maritime sikringsregelverket.

[19] EU-forordning 725/2004 artikkel 3.3.
[20] *Forskrift om sikkerhet, pirat- og terrorberedskapstiltak og bruk av maktmidler om bord på skip og flyttbare boreinnretninger* kapittel 6. Kravene ble innført i 2017.
[21] Sjøfartsdirektoratet og Kystverket har begge ansvar for det internasjonale sikringsregelverket i Norge når det gjelder henholdsvis norskflaggede skip og utenlandske skip i norske havner og havneanlegg som betjener denne skipsfarten.

Figur 6 Prosessen med å utrede om havneanlegg som betjener innenrikstrafikken, skal omfattes av det maritime sikringsregelverket



Kilde: Riksrevisjonen, basert på utredninger, oppdrag og korrespondanse mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Sjøfartsdirektoratet/Kystverket

Som det går fram av figur 6, ga regjeringen sin tilslutning ved utgangen av 2024, og i januar 2025 ble Kystverket i samarbeid med Sjøfartsdirektoratet bedt om å utarbeide et utkast til høringsnotat og forskriftsendring. Det er ikke bestemt når endringene eventuelt vil tre i kraft.

Nærings- og fiskeridepartementet er innforstått med at dette har tatt lang tid. De viser til at de under pandemien måtte prioritere andre tiltak, noe som har fått konsekvenser for andre oppgaver. Departementet mener det har vært enklere å samordne arbeid som dette etter at departementet overtok etatsansvaret for Kystverket, slik at både denne etaten og Sjøfartsdirektoratet er samlet i samme departement.[22]

Per mars 2025 har departementet fortsatt ikke besluttet om det maritime sikringsregelverket også skal gjelde for skip i innenrikstrafikk og havnene som betjener disse. Konsekvensen er at det per i dag ikke er krav om å sikre disse havneanleggene. Analysen avdekket en betydelig risiko for norske havneanlegg og større passasjerskip i norsk innenrikstrafikk. Dette arbeidet har etter Riksrevisjonens vurdering tatt for lang tid.

[22] Nærings- og fiskeridepartementet overtok ansvaret for etatsstyringen av Kystverket fra Samferdselsdepartementet i 2022.

5 Anbefalinger

Undersøkelsen viser at myndighetene ikke har oversikt over hvilke havneanlegg som har betydning for samfunnssikkerheten og at de mangler planer for alternative forsyningslinjer hvis slike havneanlegg settes ut av spill. På denne bakgrunn anbefaler Riksrevisjonen Nærings- og fiskeridepartementet å

- skaffe seg oversikt over hvilke havneanlegg som har betydning for samfunnssikkerheten
- sørge for at det foreligger planer for alternative forsyningslinjer hvis disse havneanleggene settes ut av spill
- videreføre verdikartleggingen av havner etter sikkerhetsloven

Undersøkelsen viser videre at myndighetene ikke har sørget for at havneanlegg som har strategisk betydning for samfunnssikkerheten, er tilstrekkelig sikret for å ivareta denne. Riksrevisjonen anbefaler Nærings- og fiskeridepartementet å

- sørge for at cybersikkerheten blir ivaretatt i havneanleggenes sikringsarbeid
- sørge for at endringer i trusselbildet raskt blir ivaretatt i havneanleggenes sikringsarbeid
- vurdere om risikoanalyser og sikringstiltak etter det maritime sikringsregelverket og sikkerhetsloven kan sees i sammenheng i de tilfellene der et havneanlegg også er underlagt sikkerhetsloven

6 Statsrådenes svar

Dokument 3:12 (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av sikring i havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten* ble sendt fiskeri- og havministeren og næringsministeren i Nærings- og fiskeridepartementet. Statsrådenes svar følger i vedlegg 2 og 3.

7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 13. mai 2025

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen Tom-Christer Nilsen

Heidi Grande Røys Anne Tingelstad Wøien Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til fiskeri- og havministeren

Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Camilla Gram 22241329
Vår dato
24.04.2025
Deres dato

Vår referanse
2025/00290-2
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl (2024) § 7-4 (4)

NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Til fiskeri- og havminister Marianne Sivertsen Næss

Oversendelse av dokument 3:X (2024–2025) Riksrevisjonens undersøkelse om sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse om sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten.*

Dokumentet er basert på rapport oversendt Nærings- og fiskeridepartementet ved vårt brev 14. februar 2025, og på departementets svar 18. mars 2025.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Vi gjør oppmerksom på at likelydende brev har gått til næringsminister Cecilie Myrseth.

Svarfrist: 8. mai 2025.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg 2:

Statsrådens svar

DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Fiskeri- og havministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
Storgata 16, 0155 Oslo
0130 OSLO

Deres ref	Vår ref	Dato
	23/5905-25	9. mai 2025

Riksrevisjonens undersøkelse om sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten – Dokument 3:X (2024-2025)

Jeg viser til Riksrevisjonens brev til fiskeri- og havministeren, datert 24. april 2025, om oversendelse av utkast til Dokument 3:X (2024–2025) om sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten. I brevet bes det om min redegjørelse for hvordan Nærings- og fiskeridepartementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Jeg vil redegjøre på bakgrunn av mitt sektoransvar for havnene. Likelydende brev har gått til næringsministeren, som vil kommentere merknadene og anbefalingene som faller innenfor hennes sektoransvar for matvare- og drivstofforsyning samt koordineringsansvar for departementenes arbeid med forsyningssikkerhet.

Riksrevisjonens kritikk

Riksrevisjonen mener at det er kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet ikke har oversikt over hvilke havneanlegg som har betydning for samfunnssikkerheten og mangler planer for alternative forsyningslinjer hvis havneanlegg med betydning for samfunnssikkerheten, settes ut av spill. Riksrevisjonen mener videre det er kritikkverdig at departementet ikke har sørget for at havneanlegg med strategisk betydning for samfunnssikkerheten, er tilstrekkelig sikret for å ivareta denne.

<u>Myndighetene har bare til en viss grad oversikt over hvilke havneanlegg som har betydning for samfunnssikkerheten</u>

Jeg merker meg Riksrevisjonen påpekning om at departementet kom sent i gang med verdikartleggingen av havner etter sikkerhetsloven. De siste årenes forverring av den geopolitiske situasjonen har i enda større grad aktualisert departementenes arbeid med å

følge opp sikkerhetsloven. Dette er et område som departementet prioriterer høyt, og som jeg tar på største alvor.

Etter departementets vurdering har ikke havnesektoren hatt tilstrekkelig kunnskap og bevissthet om hvilke krav som følger av sikkerhetsloven. Departementet sendte derfor et brev den 11. oktober 2024 til alle kommuner med kommunale havner, hvor det ble gitt informasjon om at de kommunale havnene er omfattet av sikkerhetsloven. I brevet ble det presisert at disse havnene blant annet må gjennomføre regelmessige vurderinger av risiko, og iverksette forebyggende tiltak for å oppnå forsvarlig sikkerhet.

Det er til nå gjennomført verdikartlegging av tre havner. Videre er Kystverket i gang med å verdikartlegge andre aktuelle havner, for å klarlegge disse havnenes eventuelle betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Dette er et omfattende arbeid som krever mye tid og store ressurser, men som prioriteres høyt.

Nærings- og fiskeridepartementet har forvaltningsansvaret for det maritime sikringsregelverket, og skal også følge opp krav etter sikkerhetsloven innenfor eget sektoransvar. Jeg merker meg at Riksrevisjonen mener at departementet ikke utnytter muligheten til å se det maritime sikringsregelverket og sikkerhetsloven i sammenheng.

Som Riksrevisjonen påpeker, er ikke hensikten med det maritime sikringsregelverket å ivareta havneanleggets betydning for samfunnssikkerheten. Regelverket er derfor ikke tilstrekkelig for å ivareta dette hensynet. Hvorvidt det eksempelvis finnes redundans utenfor havneanlegget om dette skulle settes ut av drift, er følgelig ikke en del av vurderingene som gjøres etter det maritime sikringsregelverket. Sikkerhetsloven skal trygge nasjonale sikkerhetsinteresser og grunnleggende nasjonale funksjoner som sikrer disse interessene. Det er samtidig slik at terskelen for å benytte sikkerhetsloven er høy, og loven vil heller ikke nødvendigvis være tilstrekkelig for å ivareta samfunnssikkerheten.

Selv om de to regelverkene har ulike formål, erkjenner jeg at det er flere likheter mellom det maritime sikringsregelverket og sikkerhetsloven. Jeg er derfor enig i at oppfølging av havnenes forpliktelser etter de to regelsettene i større grad bør ses i sammenheng, både for å bedre den samlede sikringssituasjonen og for å forenkle arbeidet for havnene. Dette vil departementet følge opp i tett dialog med Kystverket, som igjen vil følge opp overfor havnene. I dette arbeidet vil det også være viktig å se nærmere på praktiseringen av direktiv 2005/65 om sikring av havner, som har et utvidet virkeområde sammenlignet med forordning 725/2004 om sikring av havneanlegg. Jeg vil vurdere om det er andre forhold i havneanlegg som kan ha betydning for samfunnssikkerheten, og som vil kreve oppfølging i henhold til samfunnssikkerhetsinstruksen.

Kystverket sørger ikke for at havneanleggene gjør nye vurderinger når trusselbildet endres

Jeg merker meg Riksrevisjonens påpekning om at Kystverket ikke sørger for at havneanleggene gjør nye vurderinger når trusselbildet endres.

Havneanleggenes sikringsrisikoanalyse er i utgangspunktet gyldig i fem år. Dersom det i denne perioden skjer vesentlige endringer i grunnlaget for denne, dvs. endringer i den analyserte verdi, trussel eller sårbarhet, er havneanlegget forpliktet til å oppdatere analysen. Det er eier/operatør av havneanlegget som er pliktig til å foreta en slik oppdatering.

Riksrevisjonen viser til at de fleste av havneanleggene oppdaterer sin sikringsrisikoanalyse i løpet av det femte året. Selv om en rekke havneanlegg oppdaterer sine analyser oftere enn hvert femte år, er jeg enig i at Kystverket i større grad bør pålegge aktuelle havneanlegg å oppdatere sikringsrisikoanalysen dersom det skjer endringer i trusselbildet, eller endringer i havneanleggets verdier og sårbarheter. Dette vil departementet følge opp i styringsdialogen med Kystverket.

Myndighetene er for lite oppmerksomme på hvor viktig cybersikring er for havneanleggene
Riksrevisjonen bemerker at departementet har brukt lang tid på å etablere et sektorvist responsmiljø i maritim sektor.

Den maritime næringen er avhengig av digitale systemer for å ivareta sjøsikkerhet og effektivitet, og tar i bruk stadig flere og komplekse digitale verktøy. Økt bruk av digitale verktøy gjør sektoren mer eksponert for digitale sårbarheter/hendelser. Russlands angrep på Ukraina skapte også en ny sikkerhetspolitisk situasjon som gjør maritim sektor ytterligere sårbar for digitale angrep.

Jeg vil understreke at det er virksomhetene selv, i denne sammenhengen havnene, som har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser. Når det gjelder digital sikkerhet ligger ansvaret dermed på den enkelte havn, både for oppbygging av systemer og for forberedelse, håndtering, varsling og læring.

Det er likevel behov for støtte, veiledning og oppfølging fra myndighetene. Som sektoransvarlig for havner har departementet i tråd med stortingsmeldingen IKT-sikkerhet – Et felles ansvar fra 2018, etablert et sektorvist responsmiljø. Responsmiljøet, som ble operativt 1.1.2024, skal være et kontaktpunkt og sørge for viderevarsling av alvorlige IKT-sikkerhetshendelser i maritim sektor, samt bidra med veiledning og informasjon til relevante aktører i sektoren.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det har tatt lang å få etablert et operativt responsmiljø i maritim sektor. En viktig grunn til tidsbruken er at departementet i perioden mens arbeidet pågikk, også måtte prioritere ressurser til oppgaver som oppstod som en følge av pandemien. Jeg er samtidig godt fornøyd med at responsmiljøet nå er på plass, og at Kystverket og Sjøfartsdirektoratet har inngått et samarbeid med Norwegian Maritime Cyber Resilience Centre - NORMA Cyber. Samarbeidet innebærer at NORMA Cyber vil støtte responsmiljøet i håndtering av digitale hendelser, sårbarheter og trusler i maritim sektor. Jeg anser det sektorvise responsmiljøet som et godt og viktig tiltak for å styrke cybersikkerheten i maritim sektor og sikre effektiv respons på IKT-hendelser.

Riksrevisjonen påpeker at Kystverket godkjenner sikringsrisikoanalyser med mangelfulle analyser av cybersikkerhet.

Jeg anerkjenner at cybertrusler er en svært aktuell trussel for havneanleggene, og at sikringsrisikoanalysene må ta tilstrekkelig hensyn til dette. Departementet vil følge dette opp i styringsdialogen med Kystverket.

Jeg vil også vise til at Kystverket anslår at innføring av digitalsikkerhetsloven vil omfatte 100-150 havneanlegg, og at det kan forventes at digital sikkerhet i mange av våre viktigste havneanlegg med dette vil styrkes.

Nærings- og fiskeridepartementet har fortsatt ikke avklart om havneanlegg med innenriks passasjertrafikk skal pålegges sikringstiltak
Som Riksrevisjonen påpeker, er det ikke avklart om havneanlegg med innenriks passasjertrafikk skal pålegges sikringstiltak etter havnesikringsregelverket.

Kystverket og Sjøfartsdirektoratet har anbefalt at havnesikringsregelverket innføres for passasjerskip med en viss overnattingskapasitet som seiler i innenriksfart.

Jeg vil vise til at det er gjennomført tiltak for å bidra til å sikre rutegående passasjerskip i innenriks fart. Sjøfartsdirektoratet har fastsatt enkelte bestemmelser i sikkerhetsforskriften for å sikre slik trafikk. Dette inkluderer bl.a. krav om å gjennomføre en risikovurdering, ha en beredskapsplan, gjennomsøke skipet for farer, sørge for adgangskontroll og tilsyn med bagasje. Selv om disse tiltakene også vil bidra til større sikkerhet i anløpende havner, er det hittil ikke innført tiltak for havneanleggene som betjener denne skipstrafikken.

På denne bakgrunn overleverte Kystverket og Sjøfartsdirektoratet 30. april 2025, et forslag til departementet om innføring av havnesikringsregelverket for innenriks trafikk med en viss overnattingskapasitet. Dette innspillet vurderes nå i departementet.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at departementet viderefører arbeidet med å verdikartlegge havner etter sikkerhetsloven. Jeg vil understreke at dette er en oppgave med høy prioritet. Arbeidet er omfattende og krever store ressurser. Kystverket utvikler digitale løsninger for bedre å kunne fange opp endringer i havneanleggs verdier og sårbarheter, noe som vil effektivisere verdikartleggingsarbeidet. Jeg ser også behov for å vurdere ytterligere tiltak for å effektivisere arbeidet, slik at kartleggingene kan gjennomføres raskere uten at dette går på bekostning av kvaliteten.

Riksrevisjonen anbefaler at departementet sørger for at cybersikkerhet blir ivaretatt i havneanleggenes sikringsarbeid, og sørger for at endringer i trusselbildet raskt blir ivaretatt i havneanleggenes sikringsarbeid. Departementet vil følge dette opp i den videre

etatsstyringsdialogen med Kystverket, som forvalter havnesikringsregelverket og har kontakten med havnene.

Jeg vil videre vise til at sikring av havneanlegg i stor grad handler om trusselforståelse. For å bedre informasjonstilgang og informasjonsutveksling mellom relevante aktører, har Kystverket startet utviklingen av et nytt verktøy for automatisert rapportering og risikoanalyse innen maritim sikring (AURORA). AURORA utvikles i nært samarbeid med akademia, og skal hente informasjon fra flere offentlige registre som kobles mot AIS-data, informasjon innhentet i tilsyns- og kontrollarbeid og trusselinformasjon mottatt fra ulike relevante aktører. Målet er at AURORA ikke bare skal samle inn data, men også være et analyseverktøy som kan synliggjøre sammenhenger mellom eierskap, atferd og infrastruktur av relevans for arbeid med sikring av havner. Dette vil bl.a. bidra til bedre trusselforståelse i det enkelte havneanlegg, og bidra til å effektivisere arbeidet med sikringsrisikoanalyser.

For øvrig merker jeg meg at Riksrevisjonen anbefaler at det maritime sikringsregelverket sees i sammenheng med sikkerhetsloven. Dette vil departementet følge opp videre.

Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger sammenfaller i hovedsak med min kunnskap og forståelse av sakskomplekset. Jeg vil bruke rapporten som et nyttig hjelpemiddel i mitt videre arbeid med å utvikle og styrke samfunnssikkerheten og maritim sikring.

Med hilsen

Marianne Sivertsen Næss

Vedlegg 3:

Riksrevisjonens brev til næringsministeren

Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Camilla Gram 22241329
Vår dato
24.04.2025
Vår referanse
2025/00290-3
Deres dato
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl (2024) § 7-4 (4)

NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Til næringsminister Cecilie Myrseth

Oversendelse av dokument 3:X (2024–2025) Riksrevisjonens undersøkelse om sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse om sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten.*

Dokumentet er basert på rapport oversendt Nærings- og fiskeridepartementet ved vårt brev 14. februar 2025, og på departementets svar 18. mars 2025.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Vi gjør oppmerksom på at likelydende brev har gått til fiskeri- og havminister Marianne Sivertsen Næss.

Svarfrist: 8. mai 2025.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg 4:

Statsrådens svar

DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Næringsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
Storgata 16, 0155 Oslo
0130 OSLO

Deres ref	Vår ref	Dato
	23/5905-26	9. mai 2025

Riksrevisjonens undersøkelse om sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten – Dokument 3:X (2024-2025)

Jeg viser til Riksrevisjonens brev til næringsministeren, datert 24. april 2025, om oversendelse av utkast til Dokument 3:X (2024–2025) om sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten. I brevet bes det om min redegjørelse for hvordan Nærings- og fiskeridepartementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Jeg vil redegjøre på bakgrunn av mitt sektoransvar for matvare- og drivstofforsyning samt koordineringsansvar for departementenes arbeid med forsyningssikkerhet. Likelydende brev har gått til fiskeri- og havministeren, som vil besvare de forhold som faller innenfor hennes sektoransvar for havner.

Riksrevisjonens kritikk

Riksrevisjonen mener at det er kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet ikke har oversikt over hvilke havneanlegg som har betydning for samfunnssikkerheten og mangler planer for alternative forsyningslinjer hvis havneanlegg med betydning for samfunnssikkerheten, settes ut av spill. Riksrevisjonen mener videre det er kritikkverdig at departementet ikke har sørget for at havneanlegg med strategisk betydning for samfunnssikkerheten, er tilstrekkelig sikret for å ivareta denne.

Riksrevisjonens konklusjoner

Myndighetene har bare til en viss grad oversikt over hvilke havneanlegg som har betydning for samfunnssikkerheten

Jeg merker meg Riksrevisjonens påpekning om at Nærings- og fiskeridepartementet ikke har utredet havneanleggenes betydning for forsyningssikkerheten, og ikke har undersøkt om det finnes alternative distribusjonsløsninger for havneanleggene. Det vises i denne sammenheng til at Nærings- og fiskeridepartementet har hovedansvar for den kritiske samfunnsfunksjonen forsyningssikkerhet.

Nærings- og fiskeridepartementet fikk i 2024 det overordnede ansvaret for å koordinere departementenes arbeid med forsyningssikkerhet, men departementet har foreløpig ikke igangsatt noen større tverrsektorielle analyser eller utredninger av forsyningssikkerheten eller havners generelle betydning for forsyningssikkerheten. I første omgang pågår det et arbeid med å bygge opp og vurdere en videre strategisk innretning av dette ansvaret, herunder også i form av et mulig nytt underliggende forvaltningsapparat.

Jeg vil bemerke at havnenes generelle betydning for forsyningssikkerheten er dynamisk og situasjonsbestemt. Ulike varers kritikalitet og betydning påvirkes blant annet av geopolitiske svingninger, konflikter og usikkerhet. De senere årene har vi sett flere eksempler på dette. Under pandemien var det mangel på godkjent smittevernutstyr, etter Russlands angrepskrig mot Ukraina ble det stor global usikkerhet om tilgangen på korn og etter Nord Stream-hendelsen fikk Norge en ny rolle som Europas største gassleverandør. Bildet kompliseres av at ulike varer understøttes av et betydelig antall verdikjeder og innsatsvarer. Knapphet på råvarer kan i mange tilfeller løses ved å benytte erstatningsvarer. Blant annet opplevde flere matprodusenter akutt leveringssvikt på enkelte råvarer som følge av krigen i Ukraina (f.eks. solsikkeolje), hvor produsentene raskt tilpasset seg utfordringene ved å endre produktsammensetningen. Hvilke havner som har en kritisk betydning for forsyningssikkerheten vil derfor tilsvarende variere ut fra hvilken infrastruktur som kreves for å håndtere ulike typer gods. I tillegg er det stor redundans og substitusjonsmuligheter også i transportsektoren, hvor andre transportformer som vei, jernbane og luftfart er aktuelle i tillegg til sjøtransport. Eksempelvis er en del av logistikkjeden for matvarer fra Narvik og nordover basert på at matvarene fraktes med tog fra Sør-Norge via Kiruna i Sverige til Narvik. Det er også mulig å transportere matvarer og annet gods med tog til/fra Gøteborg eller på vei.

For å ivareta forsyningssikkerheten har vi tett dialog med næringslivet gjennom departementets etablerte næringsberedskapsråd hjemlet i næringsberedskapsloven. Departementet har bl.a. etablert råd for matvare-, drivstoff- og skipsfartsberedskap. Rådene bistår med innspill og råd både ifm. departementets beredskapsforberedelser og i håndteringen av ulike forsyningsutfordringer. Rådene inngår i departementets kriseorganisasjon. Under pandemien hadde rådene en svært aktiv rolle i departementets krisehåndtering, hvor utfordringer i globale forsyningslinjer og stengte landegrenser var sentrale problemstillinger.

Når det gjelder havnenes betydning for drivstofforsyning, har vurderinger av konkrete private kaianlegg vært en del av pågående verdikartlegginger og skadevurderinger knyttet til drivstofforsyning som en grunnleggende nasjonal funksjon. På dette området er kartleggingen nylig utvidet til en konkret offentlig havn, som ved brev datert 27. mars 2025 er

anmodet om å gjennomføre en skadevurdering på bakgrunn av sin understøttelse av denne grunnleggende nasjonale funksjonen.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Nærings- og fiskeridepartementet skaffer seg oversikt over hvilke havneanlegg som har betydning for forsyningssikkerheten, og sørge for planer for alternative forsyningslinjer hvis disse havneanleggene settes ut av spill.

Høsten 2024 ga departementet Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) et oppdrag om å gjennomføre en analyse av hvilke konsekvenser større forstyrrelser i de globale verdi- og forsyningskjeder og krig på norsk jord, vil kunne medføre for kritiske varer og tjenester innen departementets ansvarsområde. Analysen vil bl.a. vurdere sannsynligheten for helt eller delvis stans i forsyninger av varer og tilgang til tjenester ved krig på norsk jord (avsperringsscenario), og hvordan slike scenarioer vil utspille seg. Havnenes betydning for forsyningssikkerheten for matvarer og drivstoff er blant temaene som vil bli vurdert. FFI har berammet en «workshop» 21. mai 2025, hvor bl.a. Oslo havn og utvalgte aktører innen skipsfarten deltar. Rapporten forventes å foreligge innen utgangen av året. I tillegg planlegges det å gjennomføre en generell analyse av havnenes betydning for forsyningssikkerheten for kritiske varer på bakgrunn av departementets nye koordinerende rolle for forsyningssikkerhet. Jeg forventer at disse analysene sammen med pågående verdikartlegginger av havnenes betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, vil gi oss bedre oversikt og bidra med viktige innspill til departementets videre sikkerhets- og beredskapsarbeid.

Jeg vil videre vurdere om det er hensiktsmessig å forhåndsplanlegge alternative forsyningslinjer dersom enkelthavner settes ut av spill. Som redegjort for ovenfor er det flere kompliserte ytre faktorer som kan påvirke hvilke havner og transportruter som er mest aktuelle å bruke i en gitt situasjon.

Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger sammenfaller i hovedsak med min kunnskap og forståelse av sakskomplekset. Jeg vil bruke rapporten som et nyttig hjelpemiddel i mitt videre arbeid med å utvikle og styrke samfunnssikkerheten

Med hilsen

Cecilie Terese Myrseth

Vedlegg 5:

Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i henhold til

- **lov om Riksrevisjonen § 5-1.**
- **INTOSAIs standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)**
- **Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon**

Innhold

Tabelloversikt

Figuroversikt

Faktaboksoversikt

Ordliste og forkortelser

BarentsWatch	BarentsWatch er en karttjeneste drevet av Kystverket som sammenstiller informasjon om norske havområder fra en rekke aktører.
Cybersikkerhet	Cybersikkerhet kalles også digital sikkerhet. Cybersikkerhet er beskyttelse av alt som er sårbart fordi det er koblet til eller på annen måte avhengig av informasjons- og kommunikasjonsteknologi.[1]
Det maritime sikringsregelverket	Denne rapporten omhandler sikringen av havneanlegg. Når vi omtaler **det maritime sikringsregelverket**, viser vi til • de delene av ISPS-koden som gjelder havneanlegg • EU-forordning 75/2004[2] • de bestemmelsene i havne- og farvannsloven som omhandler maritim sikring[3] • forskrift om sikring av havneanlegg
EOS-tjenestene	EOS-tjenestene består i dag av Etterretningstjenesten (E-tjenesten), Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Forsvarets Sikkerhetsavdeling (FSA). E-tjenesten er Norges utenlandsetterretningstjeneste, og den er både en sivil – og en militær etterretningstjeneste. PST er den nasjonale innenlands etterretnings - og sikkerhetstjenesten. NSM skal koordinere forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstilstanden i de virksomheter som omfattes av sikkerhetsloven. FSA har et overordnet ansvar for forebyggende sikkerhetstjeneste og operativ sikkerhet i Forsvaret.[4]
Etterretning	Etterretning kan forstås som resultatet av fremmed statlig sanksjonert innhenting, analyse og vurdering av data og informasjon, som er skaffet åpent eller fordekt og utarbeidet for å gi fortrinn i beslutningsprosesser.[5]
EU-direktiv	Et EU-direktiv er en rettsakt som er bindende i sin målsetting, men nasjonale myndigheter kan avgjøre hvordan direktivets bestemmelser skal gjennomføres i nasjonal rett. Plikter og rettigheter for borgere og bedrifter inntrer i utgangspunktet først når direktivet gjennomføres nasjonalt.[6]
EU-forordning	En EU-forordning er en rettsakt som gjelder umiddelbart i EU-landene, altså uten at den først må tas inn i nasjonal lovgivning. I Norge må forordninger gjennomføres i nasjonal rett, på samme

[1] Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2023.
[2] Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 725/2004.
[3] Loven regulerer flere forhold enn maritim sikring. Formålet med loven er å fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havner og bruk av farvann, samtidig som det skal tas hensyn til et konkurransedyktig næringsliv. Loven skal ivareta nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser, jf. § 1.
[4] EOS-utvalget, u.å.
[5] Etterretningstjenesten, 2024.
[6] Regjeringen, 2025.

	måte som direktiver, men teksten i forordningen skal tas inn ord for ord.[7]
Grunnleggende nasjonale funksjoner	Grunnleggende nasjonale funksjoner er «tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser».[8]
Havn	En havn er et bestemt land- og sjøområde som inneholder blant annet kaianlegg og utstyr for å betjene kommersiell og offentlig sjøtransport.[9] Grensene for havna etter regelverket for maritim sikring, er det sikringsrelevante havneområdet.[10] En havn kan bestå av flere havneanlegg.
Havneanlegg	Et havneanlegg er det området hvor det forekommer kontakt mellom skip og havn.[11] Havneanlegg kan bestå av arealer, bygninger, innretninger og annen infrastruktur som brukes i havnevirksomhet, herunder kaier, terminalbygninger, laste-, losse- og omlastningsinnretninger og lager- og administrasjonsbygninger.[12]
Innsider	En innsider er en nåværende eller tidligere ansatt, konsulent eller innleid som har eller har hatt legitim tilgang til en virksomhets systemer, prosedyrer, objekter og informasjon, og som misbruker denne kunnskapen og tilgangen for å utføre handlinger som påfører virksomheten skade eller tap.[13]
ISPS-koden	ISPS-koden er det internasjonale regelverket for sikring av skip og havneanlegg som ble vedtatt av FNs sjøfartsorganisasjon, Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO) 12. desember 2002. ISPS står for International Ship and Port Facility Security. ISPS-koden består av obligatoriske krav og anbefalinger til skip og havneanlegg.
IT/OT	IT står for informasjonsteknologi og OT for operasjonell teknologi. OT brukes for eksempel til å styre prosesser og operasjoner i havneanleggene, slik som kraner og andre innretninger for lasting og lossing. Økt dataflyt og samhandling mellom de IT og OT gjør at integrasjonen mellom de to domenene blir stadig sterkere. Når IT og OT kobles tettere sammen, øker kompleksiteten hos virksomhetene. Det stiller strengere krav til digital sikkerhet.[14]
LOLO	LOLO står for «lift on, lift off». «LOLO-skip er skip der last som konteinere og annet gods løftes om bord og i land med kran, til forskjell fra RORO-skip, der lasten kjøres av og om bord. Et LOLO-skip har egne kraner om bord og er ikke avhengig av laste-

[7] Regjeringen, 2025.
[8] Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2023.
[9] Havne- og farvannsloven, 2019, § 3 bokstav d.
[10] Forskrift om sikring av havner, 2013, § 3 bokstav a.
[11] Forskrift om sikring av havneanlegg, 2013, § 3 bokstav a.
[12] Havne- og farvannsloven, 2019, § 3 bokstav e.
[13] Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2023.
[14] Norges vassdrags- og energidirektorat, 2024, *Veileder for risikovurdering av IT og OT*, side 13.

	og losseutstyr i havnene».[15] LOLO brukes også som betegnelse for konteinere, terminaler og havneanlegg.
Maritimt sikringsnivå	Maritimt sikringsnivå viser graden av risiko for at en sikringshendelse vil bli forsøkt utført eller vil inntreffe. Havner og havneanlegg opererer normalt på sikringsnivå 1, men nivået kan heves til sikringsnivå 2 eller 3. Det er Kystverket som fastsetter det maritime sikringsnivået.
Nasjonale sikkerhetsinteresser	Nasjonale sikkerhetsinteresser er i sikkerhetsloven definert som «landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til: a. de øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet b. forsvar, sikkerhet og beredskap c. forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner d. økonomisk stabilitet og handlefrihet e. samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet»[16]
NIS-direktivet	NIS-direktivet er «Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2016/1148 av 6. juli 2016 om tiltak for å sikre et høyt felles nivå for sikkerhet i nettverks- og informasjonssystemer i hele unionen (NIS)».[17] «NIS2-direktivet (EU) 2022/2555 ble vedtatt i EU 14. desember 2022 og skal erstatte NIS1-direktivet (EU) 2016/1148».[18] NIS1-direktivet vil innføres som norsk rett gjennom digitalsikkerhetsloven og forskrift til digitalsikkerhetsloven når begge disse er vedtatt. Stortinget vedtok loven i 2023, men den blir ikke gjeldende før forskriften til loven er vedtatt. [19] Forskriften er per mars 2025 til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet.
NorCERT	NorCERT står for Norwegian Computer Emergency Response Team og er en koordinerende enhet for informasjonssikkerhet. Operasjonssenteret koordinerer informasjonsdeling og bistår virksomheter i håndteringen av alvorlige digitale angrep. Det er organisert under Nasjonal sikkerhetsmyndighet.[20]
Redundans	Redundans er reell tilgang til alternativer. Redundansen kan vurderes ut fra hvilke alternative løsninger som finnes ved bortfall av noe, for eksempel infrastrukturen for havneanleggene. Dette kan dreie seg om intern redundans, ved at et annet delsystem eller anlegg kan ta over ved bortfall, eller ekstern redundans ved at et annet system kan overta hele eller store deler av funksjonen til det som har falt bort.[21]

[15] Rabbevåg, Frode. *Lo/lo-skip* i *Store norske leksikon* på snl.no.
[16] Sikkerhetsloven § 1–5.
[17] Regjeringen, 2023,
[18] Regjeringen, 2023.
[19] Justis- og beredskapsdepartementet, 2024, *Høring - forslag til forskrift til digitalsikkerhetsloven (digitalsikkerhetsforskriften), side 3.*
[20] Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2020.
[21] Nasjonal sikkerhetsmyndighet,2021, *Håndbok i kartlegging og vurdering av avhengigheter*, side 9–10.

Regelverket for maritim sikring	Regelverket for maritim sikring omfatter både internasjonale og nasjonale krav til skipstrafikken, havner og havneanlegg og myndighetenes ansvar. Denne rapporten omhandler sikringen av havneanlegg. Regelverket som gjelder for disse, omtaler vi som **det maritime sikringsregelverket**, se beskrivelsen over.
Risikobilde	Et risikobilde er «en beskrivelse av en samlet vurdering av verdier, truslene mot disse og sårbarheter som eksisterer overfor truslene i en bestemt tidsperiode eller knyttet til en spesifikk hendelse».[22]
Risikovurdering	En risikovurdering er en helhetsvurdering basert på en verdi- eller konsekvensvurdering og en trussel- og sårbarhetsvurdering med mål om å angi risiko i en definert kontekst. [23]
RORO	RORO er en forkortelse for «roll on roll off». «RORO-skip er fartøy der lasting og lossing skjer ved at lasten kjører selv på egne hjul eller trekkes på spesielle traller».[24] RORO brukes også som betegnelse for kaier, terminaler eller ramper.
Sabotasje	«Sabotasje er å skade eiendom, produksjonsmidler eller tekniske systemer med hensikt. I en væpnet konflikt brukes sabotasje for å skaffe seg militære fordeler og svekke fienden».[25]
SafeSeaNet Norway	SafeSeaNet Norway en nasjonal meldeportal der skipsfarten bestiller los og sender myndighetspålagte ankomst- og avgangsopplysninger til norske myndigheter og havner.[26] Kystverket bruker også dette fagsystemet for tilsyn og godkjenninger av havner og havneanlegg.
Samfunnssikkerhet	Samfunnssikkerhet handler om samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner, og som setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, eller skyldes tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger.[27] «Norge er avhengig av stabile forsyninger av varer og tjenester for å opprettholde et velfungerende samfunn».[28] En del av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er å sikre slike forsyninger.
Samfunnskritisk funksjon	*Kritisk samfunnsfunksjon* er brukt i samfunnssikkerhetsinstruksen og er definert av Direktoratet for sivilt beredskap som samfunnsfunksjoner som kjennetegnes av at svikt raskt kan medføre tap og skade, og som det derfor er særlig viktig å unngå avbrudd i. Begrepet forbeholdes funksjoner som samfunnet ikke

[22] Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2023.
[23] Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2023.
[24] Rabbevåg, Frode. *ro/ro-skip* i *Store norske leksikon* på snl.no.
[25] Engen, Ole Andreas. *sabotasje* i *Store norske leksikon* på snl.no.
[26] Kystverket, u.å.
[27] Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*, side 10.
[28] Prop. 1 S (2024-2025) Nærings- og fiskeridepartementet, side 271.

	kan klare seg uten i syv døgn eller kortere uten at dette truer befolkningens sikkerhet og/eller trygghet.[29] *Samfunnskritisk* blir i denne undersøkelsen brukt med samme definisjon og refererer til de mest essensielle funksjonene som må opprettholdes for å unngå alvorlige samfunnsmessige konsekvenser og som er tidskritiske. I denne undersøkelse brukes begrepet i forbindelse med samfunnssikkerhetsinstruksen.
Samfunnsviktig funksjon	*Samfunnsviktig funksjon* brukes i denne undersøkelsen om et bredere spekter av funksjoner som er viktige, men ikke nødvendigvis avgjørende for samfunnet. Svikt i samfunnsviktige funksjoner kan føre til betydelige utfordringer som på sikt kan ha alvorlige konsekvenser for samfunnssikkerheten. Svikt i samfunnsviktige funksjoner er ikke nødvendigvis så tidskritisk og har like alvorlige konsekvenser som svikt i samfunnskritiske funksjoner.
Sektorvist responsmiljø	Et sektorvist responsmiljø, responsmiljø har ansvar for å ivareta cybersikkerhet innenfor en bestemt sektor. I responsmiljøet i maritim sektor vil Kystverket samarbeide med Sjøfartsdirektoratet og andre relevante aktører om håndteringen av IT-hendelser i sektoren.[30] Sektorvist responsmiljø omtales med forkortelsen SRM.
Sikkerhetstruende virksomhet	Sikkerhetstruende virksomhet er «tilsiktede handlinger som direkte eller indirekte kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser».[31]
Sikringshendelse	En sikringshendelse er «en mistenkelig handling eller omstendighet som utgjør en trussel mot et skip, et havneanlegg eller en havn. [32]
Sikringsplan	Sikringsplan er en plan for gjennomføring av tiltak som skal beskytte et havneanlegg og skip, personer, last, transportenheter og skipsforsyninger i havneanlegget mot risikoene ved en sikringshendelse. [33] Sikringsplanen går også under forkortelsen PFSP, som står for Port Facility Security Plan.
Sikringsrisikoanalyse	En sikringsrisikoanalyse er en prosess som går ut på å identifisere og vurdere sårbarheten til infrastruktur og eiendeler som er viktig å beskytte, for deretter å fastsette de riktige sikringstiltakene. Kystverket bruker i dagens mal denne definisjonen som er utformet etter kravene i ISPS-koden, kombinert med retningslinjer fra Norsk Standard NS 5832:2014. [34] *Sikringsrisikoanalyse* går også under forkortelsen PFSA, som står for Port Facility Security Assessment, og er begrepet som er brukt i ISPS-koden.

[29] Direktoratet for sivilt beredskap (2016) *Samfunnets kritiske funksjoner*, side 26.
[30] Kystverket, 2024.
[31] Sikkerhetsloven § 1-5 fjerde ledd.
[32] Forskrift om sikring av havneanlegg § 3 bokstav d.
[33] Kystverket, 2024, *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg*, side 7.
[34] Kystverket, 2024, *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg*, side 2 og 7.

Sikringsvirksomhet	En sikringsvirksomhet er en virksomhet som kan gjennomføre sikringsrisikoanalyser av havneanlegg. Ifølge det maritime sikringsregelverket skal Kystverket eller noen Kystverket har godkjent, utarbeide sikringsrisikoanalysen for havneanlegg.[35] I praksis er det konsulentfirmaene, eller sikringsvirksomhetene, som Kystverket har forhåndsgodkjent som utarbeider disse analysene. Disse sikringsvirksomhetene omtales også med den engelske betegnelsen Recognised Security Organizations (RSO).
Skip-havn-operasjon	Skip-havn-operasjon viser til aktiviteter som foregår på havneanlegget, for eksempel lasting og lossing av varer, av- og påstigning av passasjerer og mannskapsbytte. Disse aktivitetene er underlagt det maritime sikringsregelverket.
SOLAS-konvensjonen	SOLAS er den internasjonale konvensjonen for the Safety of Life at Sea, vedtatt av FNs internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO). Den stiller bestemte sikkerhetskrav til skip, for eksempel til bygging og kontroll av skip, til sikkerhetsutstyr om bord og til selve driften av skipet. Formålet med konvensjonen er å verne om menneskeliv til sjøs. [36]
Strategisk betydning	Å identifisere havneanleggets strategiske betydning og hvilken trussel en slik strategisk betydning kan utgjøre er en del av sikringsrisikoanalysen iht. Kystverkets mal. Dette er grunnlaget for å vurdere hvor sårbar havneanlegget er ved et eventuelt angrep, og behovene for sikringstiltak.
Strategisk verdi	Begrepet brukes i forbindelse med sikringsrisikoanalysen og angir det maritime sikringsregelverkets og eventuelt virksomhetens visjon, formål og hovedmål. Det utgjør konsekvensområdene de taktiske og operasjonelle verdiene skal vurderes opp mot. Siden regelverket er skrevet med utgangspunkt i å beskytte skip og havneanlegg mot tilsiktede uønskede handlinger, er verdiene *liv og helse* og *operativ evne* viktigst å ivareta i analysen. Verdier som økonomi, omdømme, forsvarsmessig betydning, eller samfunnsviktig funksjon kan også være en strategisk verdi.[37]
Sårbarhet	Sårbarhet viser til svakheter i evnen til å skjerme verdier mot uønskede hendelser eller opprettholde eller gjenoppta verdienes funksjon. Samlet viser sårbarhet til at et system mangler evne til å motstå en uønsket handling eller hendelse eller til å gjenoppta sin funksjon.[38]
Sårbarhetsvurdering	Sårbarhetsvurdering er Kystverkets tidligere betegnelse for sikringsrisikoanalyse. Nå er sårbarhetsvurdering en del av sikringsrisikoanalysen.[39]

[35] Forskrift om sikring av havneanlegg § 9 tredje ledd.
[36] Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen. (1974). *Den internasjonale konvensjonen om sikkerhet for menneskeliv til sjøs (SOLAS), 1974.* IMO.
[37] Kystverket, 2024, *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg*, side 12-13.
[38] Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2023.
[39] Kystverket, 2024, *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg*, side 8.

Terrorhandlinger	Terrorhandlinger er i straffeloven definert som straffbare handlinger som har til hensikt å forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, skape alvorlig frykt i en befolkning eller urettmessig tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen.[40] Handlingene kan for eksempel være bombing, utslipp av farlig stoff, kapring av skip eller gisseltaking.
Tilsiktet uønsket handling	En tilsiktet uønsket handling er en bevisst handling som er utført av én eller flere aktører, og som er uønsket for dem den rammer. Slike handlinger kan for eksempel være en terrorhandling, sabotasje, etterretning eller kontroll over kritisk infrastruktur.
Trussel	En trussel er en mulig tilsiktet handling som kan ha negative konsekvenser for en verdi. Aktørens intensjon og kapasitet til å utføre slike handlinger utgjør trusselen. [41]
Verdi	En verdi viser i risikovurderinger til en immateriell eller materiell ressurs. Dersom ressursen (verdien) blir utsatt for en uønsket hendelse, vil det få negative konsekvenser for eieren eller andre som drar fordel av ressursen. Eksempler på verdier er IKT-systemer, informasjon, fysisk og digital infrastruktur, bygninger og eiendom. [42]
Verdikjede	«En verdikjede beskriver ressurser, prosesser og aktiviteter som inngår i produksjonen av en vare eller tjeneste. Verdikjeden knytter sammen virksomheter som tilbyr og etterspør varer og tjenester mellom seg». [43]

[40] Straffeloven § 131.
[41] Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2023.
[42] Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2023.
[43] Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2023.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Sjøtransport er viktig for samfunnssikkerheten. Havnene står for 90 prosent av alt gods som transporteres mellom Norge og utlandet, og nær halvparten av innenlands godstrafikk. Havneanleggene tar imot alle typer varer som samfunnet trenger. Flere havneanlegg er nødvendige for import av råvarer til industrien i Norge og eksport av produktene eller for olje- og gass-distribusjonen til utlandet.

Viktige samfunnsfunksjoner kan derfor rammes dersom disse varene ikke kommer fram. Noen produkter kan ikke fraktes på annen måte eller det store volumet fører til at det kan være vanskelig å finne alternative transportformer. Maritim virksomhet kan derfor være interessant for aktører som ønsker å rette sikkerhetstruende aktivitet mot Norge.

Trusselbildet har endret seg de siste årene og særlig etter Russlands fullskalainvasjon av Ukraina i februar 2022. Flere varer har steget i verdi eller blitt viktigere som følge av den usikre globale situasjonen. Dette har ført til at trusselaktørene har fått større interesse for disse varene. Havner kan i tillegg til sin rolle i varedistribusjonen også blitt viktigere på grunn av sin geografiske beliggenhet og bli mer interessante for trusselaktørene. Aktørene kan bruke ulike metoder som etterretning, sabotasje og annen kriminalitet. Risikoen for tilsiktede uønskede handlinger er kompleks, usikker og tvetydig.[44] Derfor er det viktig at det er etablert hensiktsmessige tiltak i havneanleggene, som kan forebygge uønskede handlinger.

Samfunnssikkerhet handler om samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, eller være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger. [45] En del av arbeidet med samfunnssikkerhet er å sikre stabile forsyninger av varer og tjenester for å opprettholde et velfungerende samfunn. Transport og forsyningssikkerhet er definert som kritiske samfunnsfunksjoner og også utpekt som grunnleggende nasjonale funksjoner for nasjonale sikkerhetsinteresser.

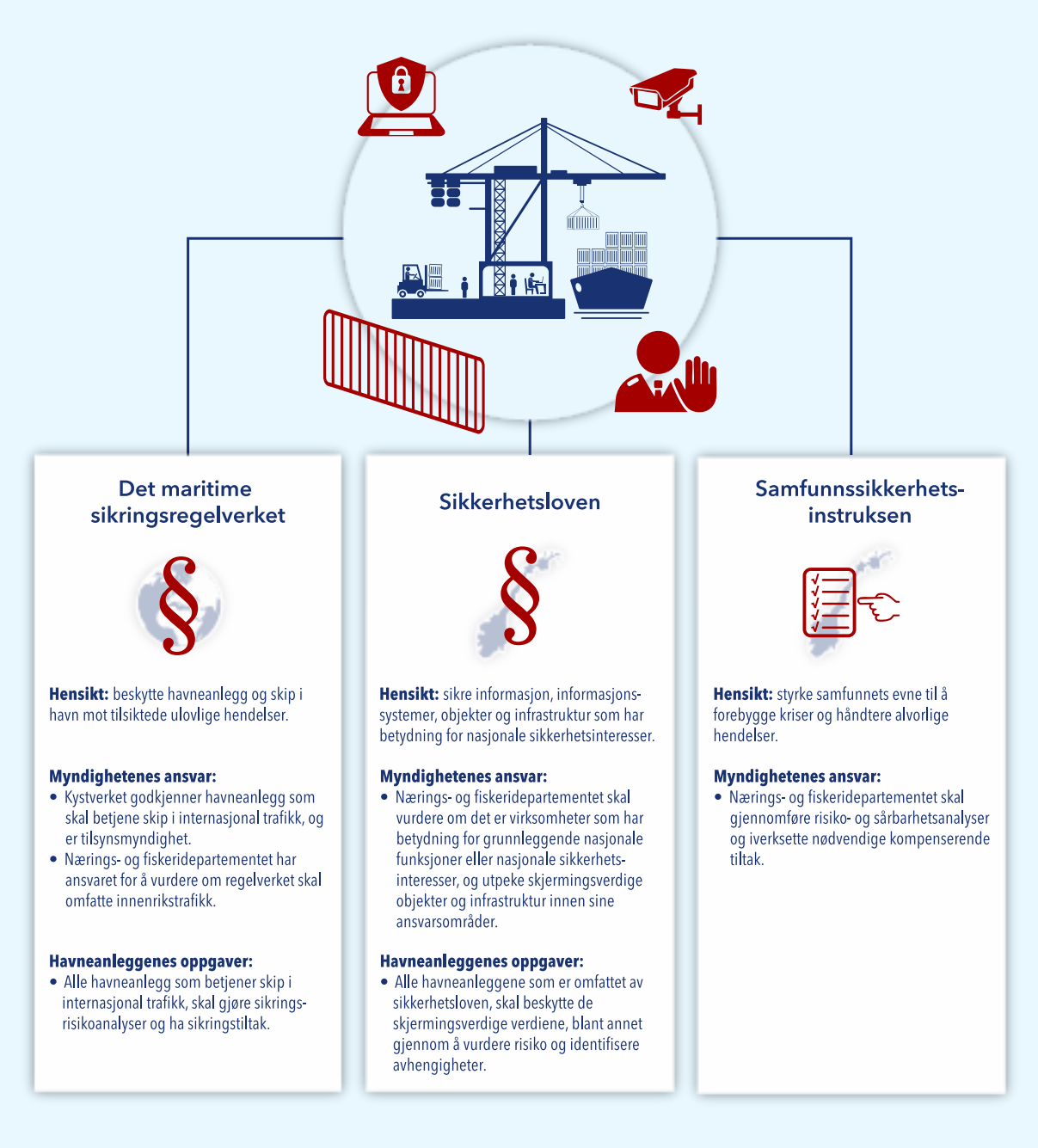
Stortinget stiller krav til samfunnssikkerhet. I behandlingen av stortingsmeldingen *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet* understreket justiskomiteen betydningen av at arbeidet med samfunnssikkerhet er systematisk og kunnskapsbasert. Å ha god beredskap vil si å være godt forberedt, slik at man er i stand til å håndtere hendelser og redusere konsekvensene av inntrufne hendelser på en best mulig måte. [46]

I behandlingen av stortingsmeldingen om *Samfunnssikkerhet i en usikker verden* viser justiskomiteen til at arbeidet mot sammensatte trusler berører alle departementer og en rekke underliggende virksomheter. Det er avgjørende å ha god forståelse av trusselbildet og av egne sårbarheter på tvers av sektorer. Risiko- og sårbarhetsanalyser er et viktig element i dette arbeidet. Komiteen er enig i regjeringens syn om at både offentlig forvaltning, private virksomheter og den enkelte borger må være bevisste på at det finnes sårbarheter som kan utnyttes av trusselaktører, og at denne bevisstheten er en forutsetning for at det i så stor grad som mulig skal være mulig å forebygge slik utnyttelse.[47]

[44] Forsvarets forsvarsinstitutt (2016) - *Metode for klassifisering av havneanlegg og en overordnet trusselvurdering.*
[45] Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*, side 10.
[46] Innst. 326 (2016-2017), jf. Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*, side 3.
[47] Innst. 275 S (2020-2021), jf. Meld St. 5 (2020-2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden,* side 31.

1.2 Virkemidler

Figur 1 Virkemidler som kan bidra til å ivareta sikringen av havneanlegg



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 1 viser at myndighetene har flere virkemidler som kan bidra til sikring av havneanlegg for å ivareta samfunnssikkerheten.

1.2.1 Regelverket

Det maritime sikringsregelverket

Dette er det sentrale virkemidlet for å sikre havneanleggene. Regelverket gjelder for alle havneanlegg som betjener skip i internasjonal trafikk og pålegger disse å ha sikringstiltak som skal forebygge og

hindre sikringshendelser som kan skade havnene, havneanleggene eller skipene som anløper slike havner.

Dette er et internasjonalt regelverk som er gjort til norsk rett gjennom havne- og farvannsloven. Regelverket pålegger havneanlegget å ha hensiktsmessige sikringstiltak basert på en sikringsrisikoanalyse for det aktuelle anlegget.

Sikkerhetsloven

Sikkerhetsloven har som formål å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser, samt å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet. Myndighetene har identifisert blant annet transport, matvareforsyning og å sikre at Forsvaret og forhåndsutpekte kritiske brukere får tilgang til tilstrekkelig drivstoff som grunnleggende nasjonale funksjoner etter sikkerhetsloven. At noe er en grunnleggende nasjonal funksjon innebærer at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.

Verdier som har betydning for grunnleggende nasjonale, skal etter sikkerhetsloven utpekes og sikres i tråd med lovens krav og virksomhetssikkerhetsforskriften.

Utenriks- og forsvarskomiteen viste i behandlingen av loven til at den er innrettet med sikte på å beskytte viktige samfunnsfunksjoner som understøtter disse nasjonale sikkerhetsinteressene.[48] Dette innebærer at selv om loven først og fremst skal ivareta statssikkerheten, vil de fleste grunnleggende nasjonale funksjonene også berøre samfunnssikkerheten. Sikkerhetsloven er derfor et virkemiddel som kan ivareta samfunnssikkerheten.

Samfunnssikkerhetsinstruksen

Samfunnssikkerhetsinstruksen presiserer kravene til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet. Formålet med instruksen er å styrke samfunnets evne til å forebygge kriser og til å håndtere alvorlige hendelser gjennom et helhetlig og koordinert arbeid med samfunnssikkerhet. Arbeidet skal være basert på en systematisk risikostyring.

Regjeringen har etablert et system med 14 kritiske samfunnsfunksjoner og med ansvarlige departementer for hver funksjon.

1.2.2 Aktørene

Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnende ansvaret for maritim infrastruktur og sektoransvaret for havner, herunder havne- og farvannsloven. Dette innebærer blant annet å vurdere om havneanlegg som bare mottar innenriks trafikk også skal pålegges sikringstiltak.

Nærings- og fiskeridepartementet overtok ansvaret for etatsstyringen av Kystverket fra Samferdselsdepartementet i 2022.[49]

Nærings- og fiskeridepartementet har etter sikkerhetsloven ansvar og myndighet for forebyggende sikkerhetsarbeid innenfor egen sektor. Som beskrevet i figur 1 innebærer det blant annet å vurdere om det er virksomheter som har betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner.[50] Departementet har ansvaret for å kartlegge og vurdere om det er havner og havneanlegg som har avgjørende betydning, og som derfor skal omfattes av sikkerhetsloven. Departementet har ansvar for den delen av den grunnleggende nasjonale funksjonen *Transport* som omfatter sjøtransporten.[51] Departementet

[48] Innst. 103 L (2017–2018) side 1, jf. Prop 153 L (2016–2017) *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven).*
[49] Ansvaret ble overført 22. oktober 2021, men endringene i departementsstrukturen formelt ble gjennomført med virkning fra 1. januar 2022.
[50] Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) § 2–1, jf. § 1-3.
[51] Samferdselsdepartementet har ansvaret for den grunnleggende nasjonale funksjonen *Transport*.

har også et ansvar[52] for de grunnleggende nasjonale funksjonene *Matvareforsyning* og *Sikre at Forsvaret og forhåndsutpekte kritiske brukere får tilgang til tilstrekkelig drivstoff*.

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for samfunnssikkerheten i egen sektor. Departementet har også hovedansvaret for forsyningssikkerheten, som er 1 av de 14 samfunnsfunksjonene som er definert som kritiske.[53]

Kystverket har ansvar for at regelverket for maritim sikring gjennomføres i norske havner og havneanlegg. Kystverkets sentrale virkemidler i så måte er å godkjenne sikringstiltakene i de enkelte havneanleggene og føre tilsyn med dem. Kystverket skal også vurdere behovet for å heve det maritime sikringsnivået ved forhøyet trusselnivå.

Kystverket har et todelt oppdrag: De skal legge til rette for sikker, miljøvennlig og effektiv ferdsel til ledene og i norske havområder, og de skal hindre og avgrense miljøskade ved akutt forurensning eller fare for dette.[54] Maritim sikring er med andre ord ett av mange oppgaver, som Kystverket har.

Eierne av havner og havneanlegg har det operative ansvaret for sikringen av disse. Havnene er eid av både kommunale og interkommunale foretak eller av private, mens havneanleggene er eid både av private og av det offentlige (statlige og kommunale).

Det er om lag 3 000 havneanlegg i Norge. Av disse er rundt 620 godkjent for å betjene skip i internasjonal trafikk.

1.2.3 Begrepene samfunnskritisk og samfunnsviktig

Samfunnssikkerhetsinstruksen bruker begrepet *Kritisk samfunnsfunksjon.* Direktoratet for sivilt beredskap (DSB) har definert dette som «samfunnsfunksjoner som kjennetegnes av at svikt raskt kan medføre tap og skade, og som det derfor er særlig viktig å unngå avbrudd i», og presisert dette slik:

- «Avgrensing i tid: Begrepet kritisk samfunnsfunksjon forbeholdes funksjoner som samfunnet ikke kan klare seg uten i syv døgn eller kortere uten at dette truer befolkningens sikkerhet og/eller trygghet
- Det forutsettes at det inntreffer hendelser som medfører at det oppstår behov for beredskapsressurser i løpet av syvdøgnsperioden.»[55]

Vi legger til grunn en tilsvarende forståelse av begrepet *samfunnskritisk* og at dette refererer til de mest essensielle funksjonene som må opprettholdes for å unngå alvorlige samfunnsmessige konsekvenser og at disse funksjonene er tidskritiske.

Samfunnsviktig dekker dermed et bredere spekter av funksjoner som er viktige, men ikke nødvendigvis avgjørende. Svikt i samfunnsviktige tjenester kan føre til betydelige utfordringer, som på sikt kan medføre alvorlige konsekvenser for samfunnssikkerheten. Det er ikke nødvendigvis så tidskritisk eller medføre like alvorlige konsekvenser som begrepet *samfunnskritisk.*

1.2.4 Forskjellen på en havn og et havneanlegg

Denne rapporten handler om sikringen av **havneanlegg**. Det er i havneanlegget at selve skip-havn-operasjonen foregår, det vil si det er der varer losses og lastes, og/eller der passasjerer går av eller om bord. Når vi omtaler **det maritime sikringsregelverket** i denne rapporten, viser vi til de delene av

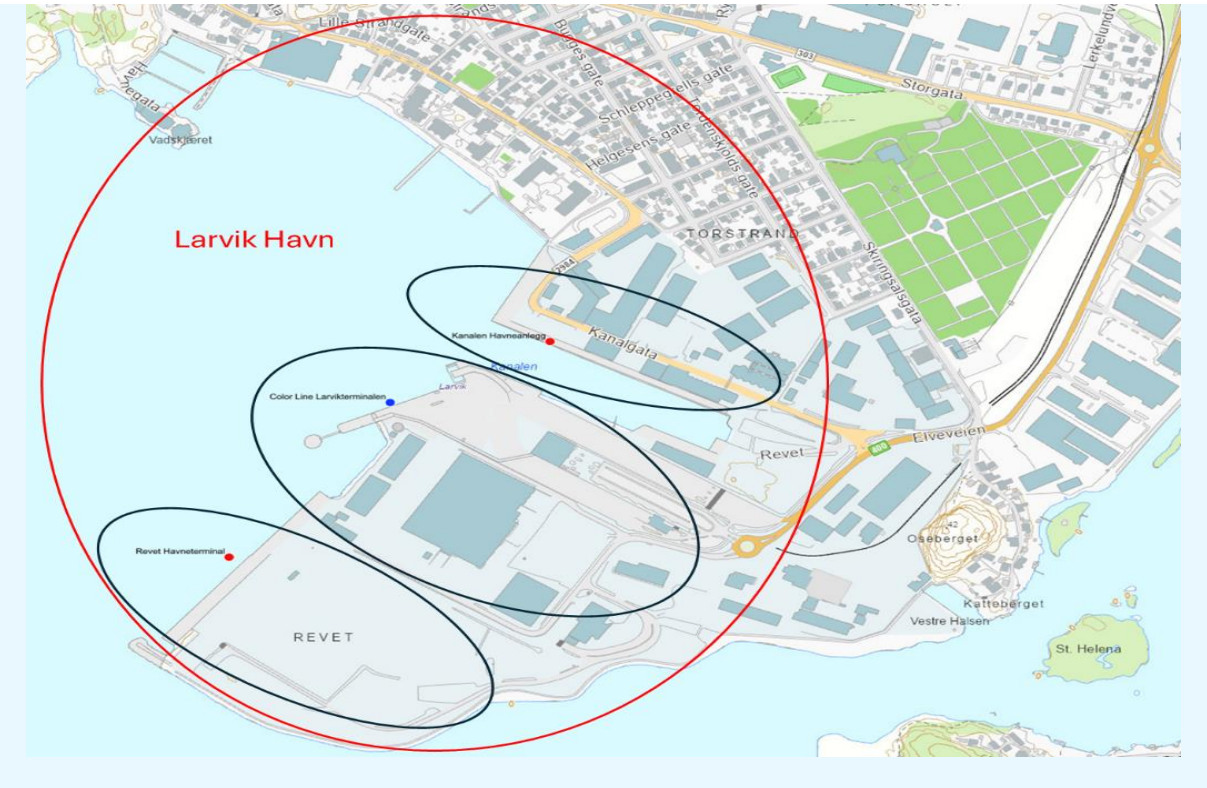
[52] Begge disse er tverrsektorielle: *Sikre at Forsvaret og forhåndsutpekte kritiske brukere får tilgang til tilstrekkelig drivstoff* (tverrsektoriell GNF under Nærings- og fiskeridepartementet, Energidepartementet og Forsvarsdepartementet; *Matvareforsyning* (tverrsektoriell GNF under Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet)
[53] Prop 1 S (2023-2024) for Justis- og beredskapsdepartementet, side 185. Andre departement med ansvaret for forsyningssikkerheten er Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.
[54] Kystverket. *Vårt samfunnsoppdrag.*
[55] Direktoratet for sivilt beredskap (2016) *Samfunnets kritiske funksjoner*, side 26.

ISPS-koden som gjelder for havneanlegg, EU-forordning 75/2004, havne- og farvannsloven og forskrift om sikring av havneanlegg.

Et **havneanlegg** er et område som er tilrettelagt for mottak og fortøyning av skip. Havneanlegget kan bestå av bygninger, innretninger og annen infrastruktur som brukes i havnevirksomhet, for eksempel kaier, terminalbygninger og lagerbygninger samt ankomst fra sjøsiden.[56] Et havneanlegg omfatter altså både områder og infrastruktur som brukes i havnevirksomheten.

En **havn** er et avgrenset land- og sjøområde som ofte består av flere havneanlegg.

Figur 2 Illustrasjon av havn og havneanlegg



Kilde: Riksrevisjonen basert på data fra Kystdata

Figur 2 viser Larvik Havn KF (illustrert innenfor den røde sirkelen) og tre av havneanleggene som er en del av denne havna, Revet havneterminal, Color Line Larvikterminalen og Kanalen havneanlegg (markert med svarte sirkler). Illustrasjonen av områdene for Larvik Havn med havneanlegg viser sammenhengen mellom et havneanlegg og en havn.

Grensene for havneanlegg er avgrenset med et sikringsgjerde. Sirklene i figuren beskriver ikke de faktiske grensene.

Det er som nevnt i havneanlegget at selve skip-havn-operasjonen foregår. Revet er en konteinerhavn, Color Line tar imot passasjer og last (RORO), mens Kanalen håndterer bulk (blant annet korn, grus og flis) og stykkgods.

[56] Lov om havner og farvann (Havne- og farvannsloven) § 3; forskrift om sikring av havneanlegg § 3.

1.3 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å undersøke om virkemidlene beskrevet i punkt 1.2 er egnet til å sikre havneanleggene mot tilsiktede, uønskede handlinger som kan true samfunnssikkerheten.

Problemstillinger:

1) *Bidrar det maritime sikringsregelverket til å sikre havneanleggene mot tilsiktede, uønskede handlinger som kan true samfunnssikkerheten?*
2) *I hvilken grad bidrar Kystverket til å sikre havneanleggene?*
3) *I hvilken grad bidrar Nærings- og fiskeridepartementet til at havnevirksomheten ivaretar samfunnssikkerheten?*

Denne undersøkelsen gjelder uønskede handlinger som er tilsiktede og altså bevisste handlinger. Slike uønskede handlinger kan være terror, sabotasje, etterretning eller kontroll over kritisk infrastruktur. Alvorlig svikt i samfunnssikkerheten kan også true nasjonale sikkerhetsinteresser. Den delen av undersøkelsen som gjelder Nærings- og fiskeridepartementets ansvar etter sikkerhetsloven, er omtalt i et sikkerhetsgradert vedlegg.

Undersøkelsen omhandler sikringsarbeidet som skal begrense en trussel i fredstid. Havnenes ansvar for å dekke Forsvarets behov i en krise eller krig faller utenfor undersøkelsen.

2 Revisjonskriterier

2.1 Regelverket for sikring av havneanlegg

Havne- og farvannsloven § 30 pålegger eiere og operatører av havner og havneanlegg å gjøre de tiltakene «som er nødvendige for å forebygge terrorhandlinger og andre ulovlige handlinger rettet mot havnen, havneanlegg eller fartøy i havnen».

Hva havneanlegget skal gjøre, er fastsatt i forskrift.[57] Forskriften skal sikre at Norge gjennomfører EU-forordning 725/2004[58] som er en del av EØS-avtalen[59], jf. EØS-loven artikkel 7. EU-forordningen følger av internasjonalt regelverk for å sikre internasjonal skipstrafikk.[60] Dette regelverket kalles ISPS-koden (International Ship and Port Facility Security).[61]

Målet med EU-forordningen er å fastsette felles standarder for fortolkning, gjennomføring og kontroll av det internasjonale regelverket i EU.[62] De norske forskriftene viser til at kravene i ISPS-koden og EU-forordningen gjelder som forskrift.[63]

Regelverket skal forebygge tilsiktede, uønskede handlinger, som er ulovlige.[64] EU-forordningen definerer dette som handlinger som på grunn av sin art eller sammenheng kan skade fartøyene som benyttes i internasjonal eller nasjonal sjøtransport, deres passasjerer eller deres tilhørende havneanlegg.[65]

Begrepet *ulovlig* rammer ethvert brudd på lover og regler, jf. for eksempel sikkerhetsloven og straffeloven. Regelverket dekker dermed videre enn terrorhandlinger, og omfatter for eksempel ulovlig etterretning, sabotasje og dataangrep.

Forskrift om sikring av havneanlegg gjelder for havneanlegg som betjener følgende skip i internasjonal fart:

a) passasjerskip, herunder hurtiggående passasjerskip,
b) lasteskip, herunder hurtiggående lasteskip, med bruttotonnasje 500 eller mer, og
c) flyttbare boreinnretninger som forflyttes ved hjelp av eget fremdriftsmaskineri.[66]

Lasteskip er en samlebetegnelse for alle fartøytyper som ikke er passasjerskip, fiske- og fangstfartøy, lekter eller fritidsfartøy.[67]

[57] Lov om havne- og farvann (havne- og farvannsloven) § 30 (2)
[58] Europaparlamentets- og rådsforordningen (EF) nr. 725/2004 av 31. mars 2004 om forbedret sikkerhet for fartøyer og havneanlegg. (EU-forordning 725/2004)
[59] EØS-komiteens beslutning nr. 14/2005 av 8. februar 2005 artikkel 2.
[60] International Ship & Port Facility Security (ISPS); International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS).
[61] Forskrift om sikring av havneanlegg § 3 b): Det internasjonale regelverket for sikring av skip og havneanlegg vedtatt av FNs sjøfartsorganisasjon (IMO) 12. desember 2002 (ISPS code – International Ship and Port Facility Security Code.
[62] EU-forordning 725/2004, betraktning 5.
[63] Forskrift om sikring av havneanlegg § 2.
[64] Lov om havner og farvann (Havne- og farvannsloven) § 30.
[65] EU-forordning artikkel 2, punkt 13.
[66] Forskrift om sikring av havneanlegg § 1.
[67] Sjøfartsdirektoratets internettsider om lasteskip.

2.2 Kystverkets ansvar for sikringen av havneanlegg

2.2.1 Godkjennings- og tilsynsansvaret

Det er Kystverket som godkjenner sikringsrisikoanalysene[68] og sikringsplanene.[69]

Kystverket har ansvar for å føre tilsyn med at bestemmelsene i forskriftene overholdes.[70] Kystverket har hjemmel til å gi pålegg eller å trekke tilbake godkjenningen av havneanlegget.[71]

2.2.2 Ansvaret for å vurdere sikringsnivået

Kystverket skal fastsette det maritime sikringsnivået. Med *maritimt sikringsnivå* menes graden av risiko for at en sikringshendelse vil bli forsøkt utført eller vil inntreffe.[72]

Faktorer som Kystverket ifølge ISPS-koden, bør vurdere ved fastsettelsen av et egnet nivå, omfatter

- hvor troverdige opplysningene om trusselen er,
- i hvilken grad opplysningene om trusselen kan bekreftes,
- hvor spesifikke eller overhengende opplysningene om trusselen er, og
- de mulige konsekvensene av en slik sikkerhetshendelse.[73]

2.2.3 Kystverkets kunnskap om risikobildet

Nærings- og fiskeridepartementet skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.[74] For at departementet skal kunne følge opp ansvaret de har for maritim sikring, trenger de informasjon fra Kystverket. Det innebærer blant annet at Kystverket må gi departementet god informasjon om risikobildet og eventuelle behov for tiltak.

2.3 Nærings- og fiskeridepartementets ansvar

Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede ansvaret for maritim infrastruktur og sektoransvar for havnene. Det innebærer ansvar etter det maritime sikringsregelverket, samfunnssikkerhetsinstruksen og sikkerhetsloven. Departementet har også etatsstyringsansvaret for Kystverket.

2.3.1 Departementets arbeid med samfunnssikkerhet

Justiskomiteen viser i sin behandling av stortingsmelding *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*, til at det enkelte departement har ansvar for samfunnssikkerheten i egen sektor og for å samordne arbeidet i egen sektor med øvrig relevant arbeid.[75] Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for å fastsette krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet i sivil sektor,[76] og har gjennom samfunnssikkerhetsinstruksen lagt føringer for hvordan dette arbeidet skal foregå.[77]

Det følger av samfunnssikkerhetsinstruksen at Nærings- og fiskeridepartementet skal kunne dokumentere at de avklarer og beskriver sentrale roller og ansvarsområder innenfor samfunnssikkerhet i egen sektor, gjør systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser av hendelser som

[68] Forskrift om sikring av havneanlegg § 9 (3.
[69] Forskrift om sikring av havneanlegg § 10(2).
[70] Forskrift om sikring av havneanlegg § 20.
[71] Lov om havne- og farvann (havne- og farvannsloven) § 42, jf. forskrift om sikring av havneanlegg §§ 20 og 21.
[72] Forskrift om sikring av havneanlegg § 4; EU-forordning 725/2004 vedlegg II del A punkt 14.1.
[73] ISPS-koden del A punkt 4.1.
[74] *Reglement for økonomistyring i staten*, § 4 Grunnleggende styringsprinsipper.
[75] Innst. 326 S (2016-2017), jf. Meld. St. 10(2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet.*, side 18.
[76] Fastsatt ved kongelig resolusjon 10. mars 2017, punkt 2.
[77] Justis- og beredskapsdepartementet (2017) *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet* (samfunnssikkerhetsinstruksen).

kan true sektorens funksjonsevne, iverksetter nødvendige kompenserende tiltak og utarbeider mål for samfunnssikkerhetsarbeidet i sektoren.[78] Formålet med instruksen er å styrke samfunnets evne til å forebygge kriser og til å håndtere alvorlige hendelser gjennom et helhetlig og koordinert arbeid med samfunnssikkerhet.[79]

I behandlingen av den ovennevnte stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet understreket justiskomiteen betydningen av at arbeidet med samfunnssikkerhet er systematisk og kunnskapsbasert. Å ha god beredskap vil si å være godt forberedt, slik at man er i stand til å håndtere hendelser og redusere konsekvensene av inntrufne hendelser på en best mulig måte.[80]

Regjeringen har etablert et system med 14 kritiske samfunnsfunksjoner og med ansvarlige departementer for hver funksjon. Nærings- og fiskeridepartementet har hovedansvaret for forsyningssikkerheten.[81] Som hovedansvarlig skal departementet sørge for at det utarbeides risiko- og sårbarhetsanalyser for sektoren, og ha oversikt over tilstanden knyttet til sårbarheter.[82] Dette innebærer at Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede ansvaret for å koordinere alle departementenes arbeid med forsyningssikkerhet. Hensikten er å få bedre oversikt over, og kontroll med, forsyningskjeder som har betydning for samfunnssikkerheten.[83] Koordineringsrollen gjelder ifølge næringsberedskapsloven varer og tjenester som leveres av næringslivet.[84] Havneanlegg som har betydning for forsyningssikkerheten, vil være omfattet av dette arbeidet.

2.3.2 Departementets ansvar etter sikkerhetsloven

Formålet med sikkerhetsloven er å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser.[85] Verdier som har betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, skal etter sikkerhetsloven utpekes og sikres i tråd med lovens krav og virksomhetssikkerhetsforskriften. Verdiene som sikkerhetsloven skal verne, er informasjon, informasjonssystemer, objekter og infrastruktur, jf. § 1-2.

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for å fatte vedtak om at loven skal gjelde for virksomheter innenfor dets ansvarsområde, som har slike skjermingsverdige verdier. Departementet skal også peke ut, klassifisere og holde oversikt over skjermingsverdige objekter og infrastruktur.[86] Alle utpekte og klassifiserte objekter og infrastruktur skal meldes inn til sikkerhetsmyndigheten (NSM) med angivelse av klassifiseringsgrad.

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for forebyggende sikkerhetsarbeid innenfor eget ansvarsområde og skal peke ut grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF) og vurdere om det er virksomheter som har vesentlig betydning for noen av disse eller for nasjonale sikkerhetsinteresser.[87] Dette innebærer at departementet har ansvaret for å vurdere om det er havner og havneanlegg som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner og derfor skal omfattes av sikkerhetsloven.

Departementet skal også gi Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) oversikt over utpekte grunnleggende nasjonale funksjoner, hvilke virksomheter som har avgjørende betydning for disse funksjonene, og som de har fattet vedtak om at skal omfattes av sikkerhetsloven.[88]

[78] Samfunnssikkerhetsinstruksen kapittel IV.
[79] Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen) I. Formål.
[80] Innst. 326 (2016-2017), jf. Meld. St. 10(2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet.*, side 3.
[81] Prop 1 S (2023-2024) for Justis- og beredskapsdepartementet, side 185. Andre departement med ansvaret for forsyningssikkerheten er Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.
[82] Samfunnssikkerhetsinstruksen, kapittel V.
[83] Regjeringen (2024). *Nærings- og fiskeridepartementet får ny koordinerende rolle for forsyningssikkerhet*.
[84] Lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven) § 1.
[85] Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) § 1–1.
[86] Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) § 7-1, jf. § 7–2.
[87] Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) § 2–1, jf. § 1-3.
[88] Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) § 2–1

En grunnleggende forutsetning for å ivareta den nasjonale sikkerheten er at myndighetene har oversikt over hvilke verdier og virksomheter som har betydning for den nasjonale sikkerheten.[89]

Utenriks- og forsvarskomiteen viste i behandlingen av loven til at den er innrettet med sikte på å beskytte viktige samfunnsfunksjoner som understøtter disse nasjonale sikkerhetsinteressene.[90] Samfunnsfunksjonene komiteen viser til er tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser, jf. sikkerhetsloven § 1-5. Dette innebærer at selv om loven først og fremst ivareta skal statssikkerheten, vil de fleste grunnleggende nasjonale funksjonene og nasjonale interessene også berøre samfunnssikkerheten. Sikkerhetsloven er derfor et virkemiddel som også kan ivareta samfunnssikkerheten.

2.3.3 Departementets ansvar for å etablere responsmiljø

I behandlingen av Meld. St. 29 (2011−2012) *Samfunnssikkerhet*, jf. Innst. 426 S (2012−2013), ble det vedtatt at det skulle arbeides for å etablere responsmiljøer med ansvar for å ivareta cybersikkerheten i de ulike sektorene. I stortingsmeldingen *IKT-sikkerhet - Et felles* ansvar, går det fram at responsmiljøene skal ha oversikt i egen sektor, være informasjonsknutepunkt for alle relevante virksomheter og være sektorens bindeledd mot NSM.[91]

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for å følge opp dette arbeidet innenfor maritim sikring.

2.3.4 Departementets ansvar for å vurdere behovet for endringer i regelverket

Vurderinger av om regelverket er tilstrekkelig

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for forebyggende sikkerhetsarbeid innenfor sitt ansvarsområde.[92] Sikkerhetsloven skal virke sammen med regelverket i sektoren og utfylle dette. I tråd med sektorprinsippet er det de enkelte sektordepartementene som har ansvaret for å vurdere kvaliteten av eget sektorregelverk, og eventuelle behov for endringer.[93]

Ifølge stortingsmeldingen *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet* bør eiendommer, infrastruktur, naturressurser og bedrifter av betydning for den nasjonale sikkerheten vurderes særskilt med tanke på deres geografiske plassering langs kysten, i grenseområdene og i nærheten av viktig infrastruktur.[94] I behandlingen av stortingsmeldingen uttalte justiskomiteens flertall[95] at de ser positivt på at regjeringen ønsker å vurdere hvordan man på en hensiktsmessig måte kan få bedre oversikt over virksomheter og verdier som ikke dekkes av sikkerhetsloven, men som likevel kan ha betydning for den nasjonale sikkerheten.[96]

I stortingsmeldingen om nasjonal kontroll og digital motstandskraft går det fram at regjeringen vil gå gjennom relevant eksisterende lovverk for å påse at hensyn til den nasjonale sikkerheten inngår som vurderingskriterium der det er aktuelt.[97] Justiskomiteen viser i behandlingen av stortingsmeldingen til at flere saker de siste årene har synliggjort hvor viktig det er å ha både regulatoriske virkemidler og evnen til å tenke langsiktig for å sikre nasjonal kontroll og nasjonal sikkerhet.[98]

[89] Meld. St. 9 (2022–2023) *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet,* jf. Innst. 247 S (2022–2023), side 6.
[90] Innst. 103 L (2017–2018) side 1, jf. Prop 153 L (2016–2017) *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven).*
[91] Meld. St. 38 (2016-2017) *IKT-sikkerhet - Et felles ansvar*, jf. Innst.187 S (2017–2018), side 29.
[92] Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) § 2-1.
[93] Prop. 153 L (2016−2017) *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven),* jf. Innst. 103 L (2017−2018), side 25.
[94] Meld. St. 9 (2022–2023). *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet,* side 45..
[95] Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Venstre, jf. Innst. 247 S (2022–2023).
[96] Innst. 247 S (2022–2023), jf. Meld. St. 9 (2022–2023). *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet,* side 3.
[97] Meld. St. 9 (2022–2023). *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet,* side 16.
[98] Innst. 247 S (2022–2023), jf. Meld. St. 9 (2022–2023). *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet,* side 5.

Vurderinger av behovet for sikringstiltak for innenriks skipstrafikk

Havneanlegg som bare betjener innenrikstrafikk, er per i dag ikke underlagt det maritime sikringsregelverkets krav til sikringstiltak. Bakgrunnen er at FNs regelverk for maritim sikring skal ivareta internasjonal skipstrafikk, og har ikke tilsvarende krav for nasjonal trafikk.

Formålet med EU-forordning 725/2004 er å innføre tiltak innenfor EØS for å bedre sikkerheten for fartøy som brukes i både internasjonal handel **og nasjonal skipsfart**, samt tilhørende havneanlegg.[99] Begrunnelsen er behovet for også å sikre fartøy i innenriksfart og tilhørende havneanlegg, mot trusselen fra forsettlig ulovlige handlinger. Særlig passasjerfartøy, som på grunn av det store antallet menneskeliv som settes i fare, bør beskyttes ifølge EU-forordningen.[100]

Nærings- og fiskeridepartementet skal derfor i henhold til forordningen, vurdere behovet for å stille krav om at sikringstiltak også i innenriks skipstrafikk og havneanlegg som betjener denne.[101] En slik vurdering skal gjennomføres minst hvert femte år. Vurderingen omfatter både passasjerskip og lasteskip, herunder fiske- og fangstfartøy, og havneanleggene som betjener disse.

2.3.5 Departementets oppfølging av Kystverkets arbeid med maritim sikring

Stortinget har i sin behandling av bevilgningsreglementet, jf. Innst. S nr. 187 (2004–2005), fastsatt mål- og resultatstyring i staten som gjeldende prinsipp. Det følger av bevilgningsreglementet at Nærings- og fiskeridepartementet skal beskrive resultatene de tar sikte på å oppnå, og gi opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår.[102]

De grunnleggende styringsprinsippene er konkretisert i økonomiregelverket i staten. Nærings- og fiskeridepartementet skal fastsette overordnede mål og styringsparametere for Kystverket, som skal rapportere om måloppnåelse og resultater.[103] Departementet har også det overordnede ansvaret for at Kystverket gjennomfører aktiviteter i samsvar med målene i Stortingets vedtak og forutsetninger.[104] Ressursbruken og virkemidlene skal være effektive for å nå de forutsatte resultatene.[105]

Departementet skal også sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.[106] De har et overordnet ansvar for at styringsdialogen fungerer på en hensiktsmessig måte, og at Kystverket rapporterer relevant og pålitelig informasjon om resultatene.[107]

[99] EU-forordning 725/2004 artikkel 1.1.
[100] EU-forordning 725/2004, betraktning 7.
[101] EU-forordning 725/2004 artikkel 3.3.
[102] *Bevilgningsreglementet*, § 9.
[103] *Reglement for økonomistyring i staten*, §§ 4og 9.
[104] *Reglement for økonomistyring i staten* § 6; *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, pkt. 1.3.
[105] *Bevilgningsreglementet*, § 10.
[106] *Reglement for økonomistyring i staten*, § 4.
[107] *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, pkt.1.3.

3 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Vi har belyst problemstillingene i undersøkelsen gjennom intervju og dokumentanalyse.

Den samlede undersøkelsesperioden har vært 2019–2024. Siden trusselbildet er endret særlig de siste årene, har imidlertid undersøkelsesperioder vært kortere for flere av analysene.

Intervjuene med sikringsvirksomhetene.er sammenstilt og analysert på bakgrunn av opptak. De øvrige intervjuene er verifisert.

Datainnsamlingen ble avsluttet i januar 2025.

3.1 Problemstilling 1 Bidrar det maritime sikringsregelverket til å sikre havneanleggene mot tilsiktede uønskede handlinger som kan true samfunnssikkerheten?

3.1.1 Gjennomgang av trusselvurderinger

For å gi en vurdering av hvilket trusselbilde norske havner står overfor basert på åpne kilder, har vi gjennomgått offentlige trusselvurderinger og annen offentlig tilgjengelig informasjon. Informasjonen er supplert med intervju med Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) ved seksjon for økonomiske virkemidler og analyse.

3.1.2 Metodikk, veiledere og maler for sikringsrisikoanalyser og sikringsplaner

Krav til analysene og planene

For å kunne betjene skip i internasjonal fart må et havneanlegg være godkjent av Kystverket. Kystverket baserer godkjenningen på havneanleggets sikringsrisikoanalyse og sikringsplan. Kystverket har utarbeidet veiledere og maler for dette arbeidet. For å kunne uttale oss om hvilke krav Kystverket stiller, har vi gått gjennom Kystverkets maler og veiledere og dessuten sett på regelverket for maritim sikring.

Vi har undersøkt hvilken metode Kystverket legger til grunn, og beskrevet denne. Beskrivelsen er i hovedsak er hentet fra Busmundrud, O., Maal, M., Kiran, J.H. & Endregard, M. (2015). *Tilnærminger til risikovurderinger for tilsiktede uønskede handlinger*. Vi har også benyttet Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg og Norsk Standard NS 5832:2014 om samfunnssikkerhet og sikring mot planlagte uønskede hendelser.

Kystverkets krav er nærmere utdypet i intervju med Kystverket.

3.1.3 Analyser av sikringsrisikoanalyser for å finne ut hvilke trusselaktører som identifiseres

For å kunne uttale oss om hvilke trusselaktører sikringsvirksomhetene identifiserer, har vi analysert alle godkjente sikringsrisikoanalyser fra 1. januar 2019 til 11. mars 2024.

Fra Kystverkets saksbehandlingssystem, Elements, har vi hentet ut sikringsrisikoanalysene for de havneanleggene som har gjennomført en fullstendig analyse som er godkjent av Kystverket. Per 11. mars 2024 gjaldt dette 614 havneanlegg. Av disse hadde 78 fått fornyet godkjenningen av en tidligere utført sikringsrisikoanalyse. Disse analysene er dermed eldre enn 2019 og faller utenfor

undersøkelsesperioden. Til sammen 536 sikringsrisikoanalyser fra like mange havneanlegg er med i analysen.

Sikringsrisikoanalysene er lagret som PDF-dokumenter. Vi har brukt analyseverktøyet R for å hente ut informasjon om trusselaktører fra alle dokumentene og analysere informasjonen på tvers. Denne informasjonen er beskrevet som tekst i en tabell i PDF-dokumentet.

Det viste seg at det var mulig å hente ut denne informasjonen ved hjelp av R i 88 prosent (472) av de 536 sikringsrisikoanalysene. I de resterende dokumentene var det enten ikke laget en slik tabell over trusselaktører, eller det var brukt farger i stedet for tekst for å kode trusselnivået. Siden andelen som mangler, bare er 12 prosent, vurderer vi at risikoen for skjevheter i analysen vår er liten.

3.1.4 Sikringsvirksomheter (RSO-er) − utvalg og intervju

Det er sikringsvirksomheter som er godkjent av Kystverket, som gjennomfører sikringsrisikoanalysene. Disse sikringsvirksomhetene omtales også med den engelske betegnelsen Recognised Security Organization (RSO). Vi har undersøkt hvor mange slike virksomheter som er godkjent av Kystverket, og beregnet hvordan sikringsrisikoanalysene fordeler seg mellom disse. Dette har vi basert på

- en oversikt over godkjente sikringsvirksomheter på Kystverkets nettsider
- et uttrekk av sikringsrisikoanalyser fra Kystverkets saksbehandlingssystem, Elements

Kystverket har godkjent 13 sikringsvirksomheter per 31. desember 2024. Analysen viser at tre av disse har gjennomført 75 prosent av alle sikringsrisikoanalysene de siste fem årene. Dermed har vi valgt ut disse tre til intervju. Vi vurderte at det var viktig å få informasjon fra dem med mest erfaring og størst innflytelse på sikringsarbeidet.

For å kunne uttale oss om sikringsvirksomhetenes tilgang til informasjon har vi tatt utgangspunkt i hva Kystverket forventer at de skal innhente informasjon om. Dette går fram i Kystverkets veiledere. Vi gjennomførte enkeltstående Teams-intervju med lederne eller ledende personer i disse tre sikringsvirksomhetene. Vi gjorde opptak av intervjuene og skrev referater, som vi deretter analyserte.

Intervjuene ga oss informasjon om hva sikringsvirksomhetene har behov for å få informasjon om, og hvilke utfordringer de har i arbeidet med å skaffe relevant informasjon. Intervjuene ga oss også informasjon om hvordan de vurderer kravene som det maritime sikringsregelverket og Kystverket stiller til dem.

3.1.5 Analyse av vurderingene av terrortrusselen

For å belyse hvordan terrortrusselen blir vurdert i havneanleggene, har vi analysert sikringsrisikoanalyser hvor terror er trukket fram som en trussel. Til dette har vi brukt datasettet beskrevet i punkt 3.1.3.

Som følge av endringene i det nasjonale trusselbildet har vi valgt å se nærmere på de nyere sikringsrisikoanalysene, det vil si fra 2022 til mars 2024. Disse er sikringsrisikoanalyser for til sammen 61 havneanlegg, som er utvalget for analysen av vurderingene om terrortrusselen.

I analysen har vi trukket fram to havneanlegg for å gi eksempler på vurderingen av verdi og trusselnivå. Disse to ble valgt ut fordi terrortrusselnivået i de to anleggene ble vurdert som ulikt – til tross for at de hadde mange likheter og det var flere faktorer som tilsa at begge var interessante mål for trusselaktører.

Analysen bygger også på Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyser og intervju med Kystverket.

3.1.6 Analyse av havneanleggenes strategiske betydning for samfunnssikkerheten

Analyse av hvilke vurderinger som er gjort i sikringsrisikoanalysene

Vi har undersøkt hvilke vurderinger sikringsvirksomhetene gjør om havneanleggenes samfunnsviktige funksjoner. Målet har vært å undersøke hvilke vurderinger de gjør, og om de tar hensyn til den strategiske betydningen anlegget kan ha for samfunnssikkerheten når de vurderer om sikringstiltakene er tilstrekkelige. Vi har også undersøkt om sikringsvirksomhetene vurderer hvilken betydning havneanleggene har for samfunnssikkerheten, blant annet om det finnes reelle alternativer dersom havneanleggene faller bort.

Per 18. september 2024 var det totalt 618 godkjente havneanlegg.[108] 121 av disse hadde fått godkjent sikringsrisikoanalysen i 2024. Vi valgte ut disse sikringsrisikoanalysene fordi vi mener det er mest interessant å undersøke de nyeste sakene som følge av endringene i det nasjonale trusselbildet.

For å finne ut hvilke av disse 121 havneanleggene som kan ha en samfunnsviktig funksjon, har vi i intervju fått innspill om hvilke typer havneanlegg Kystverket og sikringsvirksomhetene mener er viktigst. Dette har vi supplert med annen informasjon om hvilke funksjoner havneanleggene kan ha som er samfunnsviktige, for eksempel betydningen for forsyningssikkerheten av kritiske varer.

Datasettet fra Kystverket viser hva havneanlegget er godkjent for innenfor disse kategoriene: Cruise, Passenger, Ro-Ro Passenger, Gas, Chemic, Oil, Bulk, General cargo, Container, Waiting berth, Yard service, Offshore supply, Other offshore, Other, Fish, Military og Ro-Ro. For å sile ut de havneanleggene som antas å ha de minst samfunnsviktige funksjonene, har vi fjernet dem som er godkjent for Cruise, Passenger, Ro-Ro Passenger og Fish. En feilkilde her er at havneanlegg som i tillegg til å være godkjent for disse kategoriene, også kan være godkjent for kategorier som kan ha samfunnsviktige funksjoner, som for eksempel olje/gass virksomhet. Etter vår vurdering er dette forsvarlig fordi hensikten er å finne eksempler og vurdere disse, ikke si noe om totalen.

Vi gjorde deretter en manuell gjennomgang av de resterende 68 havneanleggene for å finne ut hvilke av disse som kunne ha en samfunnsviktig funksjon. Vi brukte sikringsrisikoanalysene som informasjonskilde for å finne ut hva som er havneanleggenes primærvirksomhet, og hvilke varer de betjener.

Basert på denne informasjonen plukket vi ut 30 havneanlegg av de som er godkjent i 2024, som ifølge våre vurderinger hadde høyest sannsynlighet for å ha en strategisk betydning. Disse fordeler seg slik:

- 15 havneanlegg som vi har kategorisert som privat industri, det vil si havneanlegg som betjener en produksjonsbedrift som for eksempel produserer deler til motorindustrien, produserer ulike metaller eller tar imot innsatsfaktorer til industrien. Felles for disse er at de bidrar til å distribuere produkter som har stor strategisk betydning enten for Norge eller for omverdenen.
- 4 havneanlegg er olje/gassterminaler eller havneanlegg som sørger for forsyninger innenfor offshore/skipsservice.
- 8 havneanlegg bistår blant annet Forsvaret, allierte styrker eller den sivile beredskapen.
- 3 havneanlegg er viktige for forsyningssikkerheten. Disse fant vi basert på informasjon, dels fra Kystverket og dels fra andre kilder.

I tillegg til disse 30 sikringsrisikoanalysene har vi gått gjennom en sikringsrisikoanalyse som er godkjent i 2023. Denne er tatt med fordi sikringsvirksomheten som utførte den, viste til denne som et aktuelt eksempel på hvordan vedkommende vurderer hva de skal gjøre vurderinger av redundans.

[108] Uttrekk fra SafeSeaNet Norway.

Ifølge Kystverkets mal skal sikringsrisikovirksomhetene vurdere havneanleggets strategiske betydning for *Forsvaret* og *Viktig samfunnsmessig verdi.* Vi har hentet ut og analysert tekst fra sikringsrisikoanalysene som viser disse vurderingene.

Vi har undersøkt hvilke trusselaktører som er vurdert, og i hvilken grad havneanleggets strategiske betydning er tatt med i disse vurderingene. Vi har konsentrert oss om trusler som antas å kunne ha en intensjon om å skade på grunn av en strategisk betydning, som etterretning fra fremmed stat, cyberangrep og sabotasje. Blindpassasjer, tilfeldig kriminell og demonstranter er eksempel på trusselaktører som vi ikke har vurdert. Vi har undersøkt hvilke scenarioer som er vurdert for de identifiserte trusselaktørene og om de har tatt hensyn til den strategiske betydningen. Videre har vi undersøkt hvilken konsekvens, sårbarhet og risiko som er vurdert. Vi har undersøkt hvilke øvrige vurderinger som eventuelt er gjort om havneanleggets strategiske betydning.

Vi har supplert funnene våre med intervju med de tre sikringsvirksomhetene som har utarbeidet flest analyser (se punkt 3.1.4) og av en havn, som er med i utvalget.

Vurdering av kravene i det maritime regelverket og Kystverkets forventninger

Vi har gått gjennom det maritime sikringsregelverket for å finne ut hvilke krav dette stiller. Vi har også gått gjennom Kystverkets maler og veiledere for å vurdere hvilke forventninger og krav Kystverket stiller. Disse gjennomgangene har vi supplert med intervju med Kystverket. Basert på disse kildene har vi vurdert hvilke krav som stilles til sikringsvirksomhetenes vurdering av havneanleggets strategiske betydning for samfunnssikkerheten.

3.2 Problemstilling 2: I hvilken grad bidrar Kystverket til å sikre havneanleggene?

3.2.1 Kystverkets arbeid med å godkjenne sikringsrisikoanalyser og sikringsplaner

Vi har undersøkt Kystverkets saksbehandlingspraksis ved godkjenning av sikringsrisikoanalysene og sikringsplanene.

For å analysere omfanget av avslag på sikringsrisikoanalysene, har vi hentet ut data fra SafeSeaNet Norway om alle havneanleggene som er registrert med en godkjenning som trådte i kraft mellom januar og juli 2024. Dette utgjør til sammen 90 havneanlegg. Deretter søkte vi opp disse havneanleggene i Kystverkets saksbehandlingssystem Elements og registrerte manuelt hvorvidt hvert enkelt anlegg hadde fått avslag og dermed måtte sende inn en revidert utgave av sikringsrisikoanalysen der de utbedret mangler.

For å undersøke hvilken begrunnelse Kystverket gir når de avslår en sikringsrisikoanalyse, har vi gjennomgått avslagsvedtakene Kystverket har gitt for havneanleggene vi antar har strategisk betydning, se omtale under punkt 3.1.6. Dette har vært en manuell gjennomgang av avslagene for til sammen elleve havneanlegg (av totalt 30). Vi har kategorisert avslagsårsakene i de samme sju trinnene som Kystverket bruker i malen for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse, for å finne ut hvilken del av analysen som forårsaker avslag. Vi brukte Kystverkets interne dokument for godkjenning av sikringsrisikoanalyser som støttedokument for å kategorisere avslagene. Utvalget er ikke tilstrekkelig til å si noe generelt om hva som har gjort at Kystverket ikke har godkjent sikringsrisikoanalysene de siste årene, men analysen kan si noe om årsakene til at sikringsrisikoanalyser til noen strategiske havneanlegg har fått avslag. Avslagsteksten er analysert og kvalitetssikret i prosjektteamet.

I tillegg har vi gjennomgått malene og veiledningen som Kystverket har og hvilke endringer som er gjort i disse.

3.2.2 Kystverkets godkjenning av IT/OT-sikkerheten i havneanleggene

I den grad havneanleggets IT/OT-systemer har betydning for operasjoner i havneanlegget, skal disse systemene omfattes av sikringsrisikoanalysen. Det er særlig havneanlegg som håndterer konteinere som losses og lastes med kran (såkalte LOLO – LiftOn LiftOff- konteinere), som har IT/OT-systemer som har betydning for operasjonen i havneanlegget. I slike anlegg er det behov for et logistikksystem til å håndtere den store mengden konteinere. IT/OT-systemer er også vesentlige for den operative evnen for havneanlegg som håndterer våtbulk, som oljeprodukter.

Vi har vurdert at IT/OT-styringen er viktigst i de største konteinerhavnene og har ved hjelp av data fra Statistisk sentralbyrå identifisert de 14 havnene som har en årlig godsmengde over 7 000 TEU[109]. Denne grensen ble satt fordi fraktvolumet synker mye ned til neste havn, som har en årlig godsmengde på om lag 2 500 TEU.

Ved hjelp av tilgang til data på Kystinfo.no og hos SafeSeaNet Norway har vi identifisert aktuelle havneanlegg i disse 14 havnene, til sammen 24 havneanlegg. Vi brukte informasjon fra sikringsrisikoanalysene for å finne ut hvilke av disse 24 havneanleggene som er avhengige av IT/OT-systemer for å opprettholde operasjonene i havneanleggene. Det viste seg at 15 av de 24 anleggene ikke var relevante av følgende grunner:

- Fire havneanlegg hadde manuelle operasjoner og var dermed ikke avhengige av IT/OT.
- Tre havneanlegg tok bare unntaksvis imot konteinere.
- I fire havneanlegg ble sårbarheten for IKT-hendelser vurdert som lav i sikringsrisikoanalysene, og de er dermed ikke analysert.
- Fire havneanlegg er i ferd med å få godkjent ny sikringsrisikoanalyse. Disse er ikke analysert fordi de ikke-oppdaterte sikringsrisikoanalysene antas å være mindre aktuelle.

Til sammen ble dermed sikringsrisikoanalysene og sikringsplanene for ni havneanlegg med LOLO-konteinere analysert.

Vi har også analysert sikringsrisikoanalysene og sikringsplanene for tre havneanlegg som håndterer våtbulk, da særlig olje og LNG. Disse havneanleggene er svært avhengige av IT/OT-systemer for å gjennomføre lasting og lossing. Ifølge SafeSeaNet Norway er det 71 havneanlegg som er godkjent for å håndtere disse produktene. Siden vi ikke har som mål å undersøke tilstanden ved alle havneanlegg som håndterer oljeprodukter, har vi begrenset analysen til tre av disse. Det er tilstrekkelig til å vise at det også blant disse havneanleggene er svakheter i analysene av IT/OT-sikring.

For å undersøke hvordan Kystverket veileder om IT/OT-sikringen, og hvordan de vurderer kravene som det maritime sikringsregelverket stiller, har vi gått gjennom Kystverkets maler og veiledere. Vi har også undersøkt hvilke krav danske myndigheter stiller til analysene av IT/OT-trusselen. Funnene er supplert med intervjudata fra Kystverket.

3.2.3 Analyse av Kystverkets tilsyn

For å få en oversikt over Kystverkets tilsyn og avvikene som ble avdekket i tilsynene, har vi hentet ut data fra SafeSeaNet Norway fra 2019 til og med 2024.

Kystverket vurderer avvikene etter alvorlighetsgraden lav, middels, høy og kritisk. Vi brukte R for å kalkulere antall avvik innenfor hver kategori samt antall tilsyn totalt. For å finne ut hvilke avvik som

[109] TEU (Twenty-foot equivalent unit) er basert på volumet til en 20 fots konteiner. Vi har brukt SSB-tabell 03648: *Havnestatistikk. Gods, etter havn, containertype og innenriks-/utenriksfart 2003K1 - 2024K3*, som viser godsmengde med LOLO-konteinere. Statistisk sentralbyrå opererer her med «havner», som kan være en samling av flere havneanlegg. Vi har tatt utgangspunkt i losset mengde konteinere.

oftest avdekkes i tilsynene, gjorde vi en telling i Excel. Diverse andre data er også beregnet i dette Excel-arket.

Tilsynsrapporter fra tilsynene hvor Kystverket fant kritiske avvik, ble lest i Kystverkets arkivsystem, Elements.

3.2.4 Kystverkets oppfølging av endringer som kan ha betydning for sikringen av havneanleggene

Vi har regnet ut godkjenningsperioden for et utvalg havneanlegg. Det har vi gjort ved å hente ut data fra SafeSeaNet Norway om alle havneanlegg som fikk fornyet godkjenning i perioden fra januar til juli 2024. Vi har manuelt søkt opp disse havneanleggene i Kystverkets arkivsystem for å finne datoen for forrige godkjenningsvedtak. Analysen har vi framstilt grafisk ved hjelp av R.

Vi har også undersøkt hvordan Kystverket har håndtert endringer som kan ha betydning for sikringen av havneanlegg, ved å se nærmere på de følgende to hendelsene som vi har antatt at har konsekvenser for sikringen av bestemte typer havneanlegg:

- Innføringen av forbud mot anløp av russiske fiskefartøy, med unntak av havnene i Kirkenes, Båtsfjord og Tromsø. Vi har sett på Kystverkets oppfølging av havnene med tillatelse til å ta imot russiske fiskefartøy.
- Sabotasjen mot Nord Stream. Vi har sett på Kystverkets oppfølging av 20 havneanlegg knyttet til offshorenæringen som fikk hevet det maritime sikringsnivået.

Vi valgte disse to eksemplene på endringer i trusselbildet fordi vi ønsket å undersøke hva som ifølge Kystverkets forståelse utgjør en så betydelig endring i trusselbildet at sikringen blir påvirket.

Disse to tilfellene er brukt for å analysere hvilke virkemidler Kystverket tok i bruk i etterkant.

3.2.5 Kystverkets heving av det maritime sikringsnivået

Vi har undersøkt hvor mange ganger Kystverket har hevet det maritime sikringsnivået, og analysert Kystverkets saksbehandling knyttet til hevingen av sikringsnivået for havneanlegg som betjener olje- og gassnæringen i etterkant av sabotasjen mot Nord Stream. Vi gikk gjennom saksmappene i Kystverkets saksbehandlingssystem *Elements* for de havneanleggene som ble hevet til sikringsnivå 2, jf. punkt 7.6.

3.3 Problemstilling 3: I hvilken grad bidrar Nærings- og fiskeridepartementet til at havnevirksomheten ivaretar samfunnssikkerheten?

3.3.1 Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av Kystverket

Nærings- og fiskeridepartementet overtok etatsstyringsansvaret av Kystverket januar 2022.
For å undersøke Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av Kystverket har vi gjennomgått styringsdokumenter, rapporter og referater for perioden 2022–2024.

3.3.2 Nærings- fiskeridepartementets arbeid med samfunnssikkerhet etter samfunnssikkerhetsinstruksen

For å undersøke hvilke krav som stilles til departementet og hvordan det følger opp ansvaret for samfunnssikkerheten, har vi gått gjennom stortingsdokumenter, samfunnssikkerhetsinstruksen med veileder, samfunnssikkerhetsstrategier for transportsektoren og Kystverket, liste over virksomheter

med samfunnskritiske funksjoner og eksterne analyser om samfunnssikkerhet og forsyningssikkerhet. Vi har også intervjuet Kystverket og Nærings- og fiskeridepartementet.

3.3.3 Departementets ansvar etter sikkerhetsloven

For å undersøke Nærings- og fiskeridepartementets arbeid etter sikkerhetsloven har vi i hovedsak gjennomført dokumentanalyser og intervjuer. Vi har gjennomført intervjuer med Nærings- og fiskeridepartementet, Kystverket, PST, NSM og et utvalg havner og havneanlegg. Beskrivelse av dokumentene som vi har gjennomgått, går fram av det graderte vedlegget.

Datainnsamlingen har vært preget av at det har vært mange saker i aktiv utvikling i perioden. Flere saker har vært til politisk behandling, noe som har påvirket hvor åpne Nærings – og fiskeridepartementet har kunnet være i tidlige faser av undersøkelsen. Vi opplever at departementet har håndtert dette på en imøtekommende, åpen og ryddig måte.

Organisasjonsform har betydning for i hvilken grad sikkerhetsloven kommer til anvendelse for virksomheten, jf. § 1-2. Vi har undersøkt hvordan de offentlig eide havnene fordeler seg på ulike organisasjonsformer. Det har vi gjort ved å søke på næringskode 52.221- *Drift av havne- og kaianlegg* i Brønnøysundregistrene. Registeret viser selvstendige rettssubjekter og gir oversikt over havner organisert som interkommunale selskap, aksjeselskap og kommunale foretak. Havner som er organisert som kommunal etat er ikke egne rettssubjekter, og kommer ikke fram hos Brønnøysund. Dette gjelder bare en liten andel av de kommunale havnene, og er i denne sammenhengen å anse som et kommunalt foretak etter sikkerhetsloven § 1-2. At de ikke kommer fram av Brønnøysundregisteret har derfor ikke betydning for vår analyse.

3.3.4 Nærings- og fiskeridepartementets ansvar for regelverket for sikring av havneanlegg

For å finne ut i hvilken grad det maritime sikringsregelverket og sikkerhetsloven utfyller hverandre, har vi analysert stortingsdokumenter, sikkerhetsloven med forarbeider, virksomhetssikkerhetsforskriften og det maritime sikringsregelverket. Vi har også intervjuet Kystverket, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Nærings- og fiskeridepartementet.

For å belyse Nærings- og fiskeridepartementets arbeid med å vurdere behovet for sikringstiltak for innenrikstrafikken har vi gått gjennom gjeldende regelverk, utredninger og den skriftlige korrespondansen mellom Kystverket, Sjøfartsdirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet i perioden 2020–2024. Vi har også intervjuet Nærings- og fiskeridepartementet.

Vi har kartlagt Nærings- og fiskeridepartementets arbeid med å vurdere om det skal være krav om politiattest for ansatte ved norske havner, ved å analysere havne- og farvannsloven, det maritime sikringsregelverket, NOU 2018: 4 *Sjøveien videre* og Økokrims trusselvurdering. Vi har også belyst problemstillingen gjennom intervju med Oslo Havn, Kystverket og departementet.

3.3.5 Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av ansvaret for å etablere et responsmiljø

For å kartlegge Nærings- og fiskeridepartementets arbeid med å følge opp og legge til rette for etableringen av et maritimt sektorresponsmiljø har vi gått gjennom NOU-er, stortingsdokumenter, den nasjonale strategien for digital sikkerhet med tilhørende tiltaksoversikt, strategien for maritim digital sikkerhet og NIS-direktivet. Vi har også belyst arbeidet ved å gå gjennom den skriftlige korrespondansen mellom Kystverket, Sjøfartsdirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet for perioden 2019–2023.[110] I tillegg har vi intervjuet Kystverket og Nærings- og departementet.

[110] Kystverket var underlagt Samferdselsdepartementet fram til 2022. Etter dette var de underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. Sjøfartsdirektoratet har vært underlagt Nærings- og fiskeridepartementet i hele perioden.

4 Hva truer norske havneanlegg?

I dette kapittelet beskriver vi hva de offentlig tilgjengelige vurderingene mener om trusselbildet og hvilke trusler norske havneanlegg kan stå overfor.

4.1 Oppsummering

- Offentlige tilgjengelige trussel- og risikovurderinger viser at fremmede staters etterretningstjenester bruker ulike metoder, blant annet cyberoperasjoner, rekruttering av menneskelige kilder, sivile fartøy, sikkerhetstruende økonomiske virkemidler og sabotasje.
- Flere av disse kan være aktuelle trusler mot norske havneanlegg

4.2 Hvilke trussel- og risikovurderinger finnes?

Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Etterretningstjenesten (E-tjenesten) gir alle ut årlige offentlige vurderinger av trussel- og risikobildet.[111] Felles for disse er at de peker på nasjonale forhold, og i mindre grad på regionale eller lokale forhold. De omtaler i liten grad spesifikke trusler for eksempel mot norske havner. De kan imidlertid si noe om generelle trender.

Økokrim gir ut en offentlig nasjonal trusselvurdering annethvert år. I trusselvurderingen som kom i 2024, legger de vekt på å presentere den kriminelle økonomien og kriminelle nettverk som begår økonomisk kriminalitet.[112]

Verken Kystverket eller Nærings- og fiskeridepartementet utarbeider selv trusselvurderinger for havnene. De baserer seg i stedet på de truslene som er omtalt i de åpne trussel- og risikovurderingene fra NSM, PST og E-tjenesten, og på sikkerhetsgraderte rapporter fra de samme etatene. Kystverket har også gitt innspill til rapportene som disse etatene utarbeider.[113]

4.3 Hvilke trusler kan norske havneanlegg stå overfor?

4.3.1 Etterretningstrusselen fra fremmede stater

PST framhever etterretning fra fremmed stat som en av truslene Norge står overfor. PST viser til at Russlands angrepskrig i Ukraina har skapt en ny sikkerhetspolitisk situasjon som påvirker trusselbildet i Norge. PST vurderer at virksomheter som jobber med olje- og gass, er særlig utsatt for etterretning fordi Norge har blitt en mer sentral energileverandør for Europa etter angrepskrigen mot Ukraina. Norsk forsvar og alliert militær virksomhet i Norge er også et etterretningsmål. PST mener at russisk etterretning vil være rettet mot mål i hele Norge, men at nordområdene over tid, har vært særlig interessante for russisk etterretning.[114] Dette er trusler som også er relevante for flere av de norske havneanleggene.

PST mener også at Kina vil utgjøre en betydelig etterretningstrussel. De forventer at trusselen vil tilta i løpet av de nærmeste årene. PST mener at kinesisk etterretnings- og påvirkningsaktivitet i Norge i stor grad utføres av mellommenn, som kinesiske statseide og private selskaper. Nordområdenes

[111] PST (2024) Nasjonal trusselvurdering 2024. Den nasjonale trusselvurderingen er en analyse av forventet utvikling innenfor PSTs ansvarsområder i året som kommer. Hensikten er å skape en bevissthet om de mest alvorlige truslene mot Norge samt gi beslutningsstøtte i det viktige forebyggende sikkerhetsarbeidet som de ulike virksomhetene har ansvar for. Side 3; NSM (2024) Risiko 2024. Rapporten beskriver hvordan trusselaktører kan utnytte sårbarheter hos virksomheter og i samfunnet, og hvilken risiko dette medfører. NSM peker på hvordan myndigheter og virksomheter bør redusere sårbarheter for å gjøre trusselaktørenes jobb vanskeligere. Side 4; Etterretningstjenesten (2024) Fokus 2024. I den årlige trusselvurderingen «FOKUS» gir E-tjenesten sin analyse av status og forventet utvikling innenfor tematiske og geografiske områder som tjenesten vurderer som særlig relevant for norsk sikkerhet og nasjonale interesser. Side 1.
[112] Økokrim (2024) *Trusselvurdering – Den kriminelle økonomien.*
[113] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 25. april 2024; verifisert referat fra intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 26. august 2024.
[114] PST (2024) *Nasjonal trusselvurdering 2024* side 9−12.

strategiske beliggenhet, tilgangen på naturressurser og framtidige handelsruter gjør Norge til et aktuelt etterretningsmål for Kina.[115] Norske havner er relevante i Kinas ønske om en framtidig handelsrute.

Forsvarets forskningsinstitutt har vurdert norske havners betydning for forsvaret av Norden.[116] De viser til at NATOs operasjonsområde i nord er utvidet med Sveriges og Finlands medlemskap. Norge har fått en viktigere rolle som mottaks- og transittnasjon for allierte styrker. Forsvarets forskningsinstitutt mener at Norges evne til mottak og videre forflytning vil være avgjørende for Norge, Norden og NATO. I tråd med dette er flere norske havner svært viktige for å kunne ta imot allierte styrker langs norskekysten på en effektiv og sikker måte.

Fremmede staters etterretningstjenester bruker ulike metoder, blant annet cyberoperasjoner, rekruttering av menneskelige kilder, sivile fartøy, sikkerhetstruende økonomiske virkemidler og sabotasje.[117] Vi har undersøkt i hvilken grad disse metodene kan være en trussel mot norske havneanlegg.

4.3.2 Angrep mot IT/OT-systemer

PST vurderer at hovedformålet med cyberangrep er informasjonsinnhenting. I tillegg blir cyberoperasjoner i økende grad benyttet som et virkemiddel for å skape usikkerhet i samfunnet, for eksempel ved bruk av tjenestenektangrep. Selv om det hittil ikke har vært observert noen destruktive [cyber]operasjoner i Norge, kan fremmede stater ifølge PST utføre denne typen operasjoner mot norske mål.[118]

NSM vurderer at cybersikkerheten utfordres av stadig mer avanserte cyberoperasjoner. Utstyr og programvare kan inneholde skjulte bakdører eller sårbarheter som kan utnyttes. Innsyn og påvirkning gjennom angrep mot IT/OT-systemer er en trussel.[119]

E-tjenesten viser til at cyberangrep kan bli brukt som fordekte, statlige handlinger med formål om å ødelegge eller forstyrre mål av samfunnsmessig betydning, uten at det er en forutgående krigserklæring.[120]

Logistikk og transport, energi og den maritime sektoren vurderes av PST som noen av hovedmålene for statlige cyberaktører i Norge.

En rapport fra DNV (Det norske Veritas) viser at det de kommende årene forventes uønskede cyberhendelser som medfører stengning av større havner og vannveier/farleder. Dataangrepet som rammet blant annet Maersk i 2017, førte til større bevissthet om hvor alvorlig cybertrusselen rettet mot maritim sektor kan være.[121] Etter 2017 har flere store rederier opplevd cyberangrep. De maritime selskapene har i flere tiår hatt god sikring av IT-systemene sine, mens sikringen av de operative systemene – fysisk utstyr, sensorer, brytere, sikkerhets- og navigasjonssystemer og fartøy – har blitt lavere prioritert. Det er direkte angrep på OT-systemene som er den største trusselen mot infrastrukturen. Til tross for at bevisstheten om OT-risikoen har økt, er det fortsatt større oppmerksomhet på IT enn OT innenfor cybersikkerhet – og større oppmerksomhet på økonomisk risiko enn sikkerhetsrisiko. Det kan forventes en økning i antall angrep på OT-systemene.[122]

Det har vært flere cyberangrep som har rammet havner forskjellige steder i verden. En lang rekke cyberangrep har rammet havner forskjellige steder i verden. I 2020 ble Kennewick havn i staten

[115] PST (2024) *Nasjonal trusselvurdering 2024* side 12−14.
[116] Forsvarets forsvarsinstitutt (2024).
[117] PST (2024) *Nasjonal trusselvurdering 2024*. side 16
[118] PST (2024) *Nasjonal trusselvurdering 2024*, side 16
[119] Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2024) *Risiko 2024,* side 8
[120] E-tjenesten (2024) *Fokus 2024*, side 16.
[121] Shipping og logistikkselskapet Maersk ble rammet av viruset «NotPetya» i 2017. Viruset krypterte selskapets data, som påvirket globale operasjoner. Se DNV (2023) *Maritime cyber priority 2023*.
[122] DNV. (2023). *Maritime cyber priority 2023*, side 8.

Washington i USA utsatt for et angrep med løsepengevirus som blokkerte tilgangen til alle serverne havna brukte. Selv om dette var en relativt liten havn, tok det flere uker å få tilgang til alle dataene igjen, slik at alle operasjonene kunne gjenopptas.[123] I 2021 ble havna i Houston i Texas rammet av et cyberangrep. Amerikanske myndigheter mistenkte at dette var et angrep fra en annen nasjon, men spesifiserte ikke hvilken. Ingen operasjonelle data eller systemer ble skadet i dette angrepet.[124] I 2023 ble havneselskapet DP World i Australia utsatt for et cyberangrep. Selskapet har havner i Sydney, Melbourne, Brisbane og Fremantle, og havneoperasjonene i alle disse havnene måtte stenge ned. Tre dager etter angrepet kunne havneoperasjonene starte igjen. Ti dager etter angrepet var all skade reparert, og de hadde tatt inn alle forsinkelser i leveranser. En russisk hackergruppe, LockBit, er mistenkt for å stå bak angrepet.[125]

Det er altså flere eksempler på at cyberangrep kan ramme operasjonene i havneanleggene negativt.

4.3.3 Bruk av innsidere

PST forventer at særlig de russiske og kinesiske tjenestene vil forsøke å rekruttere kilder. De oppgir at kilderekruttering tradisjonelt foregår via fysiske møter, men at de nå ser en ny trend med rekruttering av kilder via digitale virkemidler, som chatteapplikasjoner. PST mener at rekrutterte kilder kan få store skadevirkninger for Norge, for eksempel ved å videreformidle informasjon om en virksomhets rutiner, sikkerhetstiltak og IKT-infrastruktur. Kilder kan også bli bedt om å installere teknisk overvåkningsutstyr, opplyser PST.[126]

4.3.4 Bruk av sivile fartøy

PST opplyser at etterretningsaktivitet fra sivile fartøy pågår til enhver tid i norske farvann. Fremmede stater bruker disse skipene for å innhente informasjon om norske forhold. De kan for eksempel bli bedt om å konstruere en ulykke for å søke å avdekke svakheter ved norsk beredskap eller krisehåndtering. Fartøyene kan brukes til å ramme norske eller allierte verdier over eller under vann.[127] De kan operere både i sjøen og i havnene.

4.3.5 Kontroll gjennom fordekte anskaffelser eller oppkjøp

For fremmede stater kan det være enklere å oppnå kontroll ved å bruke lovlige metoder som oppkjøp enn gjennom ulovlige metoder. Justis- og beredskapsdepartementet mener det er risiko for tap av nasjonal kontroll over samfunnskritiske funksjoner som følge av utenlandske oppkjøp og investeringer.[128]

Etterretningstjenesten opplyser at det kan vært svært verdifullt for fremmede makter å få innpass i kritisk infrastruktur og verdikjeder. De kan utnytte dette til å forstyrre forsyningskjeder, kartlegge sårbarheter og i ytterste instans gjennomføre fysisk eller digital sabotasje. Det tar som regel lang tid å etablere alternative verdikjeder, og eksisterende avhengigheter vil bestå i flere år. Avhengighetene kan utnyttes til å øve politisk press. Det samme kan innpass i infrastruktur. Etterretningstjenesten viser til at kinesiske investeringer i europeiske havner har økt de siste årene, og statskontrollerte selskaper er sentrale i denne utviklingen. Selskaper med tilknytning til kinesiske myndigheter er ifølge Etterretningstjenesten majoritetseiere i minst én konteinerterminal i over halvparten av de globale havnene.[129]

NOU 2023:28: *Investeringskontroll - En åpen økonomi i usikre tider* viser til følgende eksempel fra Finland: «Frem til 2018 kjøpte russiske investorer eiendommer i Finland i nærheten av strategisk

[123] Grafi, A. (2022). *Why Ports Are at Risk of Cyberattacks*. Darkreading.
[124] The Associated Press. (2021). *Port of Houston target of suspected nation-state hack*. NBC NEWS.
[125] Bonyhady, N. & Marin-Guzman, D. (2023). *Hackers stole DP World data, patch lapse blamed*. Financial Review.
[126] PST. (2024*). Nasjonal trusselvurdering 2024*, side 6 og 21.
[127] PST. (2024). *Nasjonal trusselvurdering 2024*, side 22.
[128] Prop. 1 S (2022–2023). Justis- og beredskapsdepartementet, side 15−16.
[129] Etterretningstjenesten. (2024). *Fokus 2024*, side 17.

viktige havner og gjennomfartsårer i Østersjøen. De reelle eiernes identiteter var skjult gjennom foretak som var registrert i skatteparadiser. Konsentrasjonen av eiendommene i nærheten av strategisk viktige områder vekket sikkerhets- og etterretningstjenestenes mistanke. Finske myndigheter undersøkte flere eiendommer. Disse hadde omfattende russisk overvåkingsutstyr installert på eiendommene.» (side 39).

NSM advarer om at stater som utgjør en sikkerhetstrussel mot Norge bruker sikkerhetstruende økonomiske virkemidler.[130] PST forventer at Russland og Kina bruker oppkjøp og investeringer i norske virksomheter for å sikre seg ulike fordeler.[131] Kinesiske selskaper har over lang tid vist interesse for å delta i anbudsprosesser for blant annet bygging av infrastruktur i Norge.[132] Strategisk eierskap er et av temaene som også Økokrim tar opp i trusselvurderingen fra 2024.[133] Økokrim viser til at det kan være utfordrende å vite om det man observerer, er organisert kriminalitet eller fremmede statlige aktørers etterretningsvirksomhet.

I Økokrims trusselvurdering for 2024 viser de til noen eksempler på havner som kan være interessante for fremmede stater:

- «Flere kinesiske selskap har vist interesse for å investere i Kirkenes havn og i Narvik havn. Dette skal være begrunnet med at havnen ligger svært strategisk til for Kinas uttalte plan om en nordlig sjørute, 'den arktiske silkeveien', mellom Europa og østkysten av Asia»
- «Flere norske havner er også sentrale militære mottakshavner for NATO, og med Finland og Sverige som nye NATO-medlemsland, er funksjonen mer aktuell enn tidligere»

De viser til at kjennskap eller eierskap til disse havnenes infrastruktur kan gi statlige aktører tilgang til verdifull informasjon.[134]

Norske havner kan ha en geografisk beliggenhet eller annen strategisk betydning som gjør dem interessante for fremmede makter. Havnene skal drive næringsvirksomhet og har behov for å inngå avtaler med andre aktører. Kommersielle aktører knyttet til norske havner kan oppleve interessekonflikt mellom ønsket om investeringer og økonomisk vekst på den ene siden og sikkerhetshensyn med tanke på hvor investeringene kommer fra, på den andre. I avveiningen av de to er det viktig at verdivurderingen av anlegget tar hensyn til havneanleggets strategiske betydning.

4.3.6 Sabotasje

Norske sikkerhetsmyndigheter vurderer at sabotasjetrusselen i utgangspunktet er lav, men at den har et betydelig potensial for rask eskalering i tilfelle krise og krig. NSM mener at sabotasjen mot gassrørledningene Nord Stream 1 og 2 høsten 2022, og skadene på gassrørledningen mellom Finland og Estland høsten 2023, viser at kritisk sivil infrastruktur er sårbar for sabotasje.[135]

Både PST og Etterretningstjenesten mener at fremmede makter kan se seg tjent med å gjennomføre fysiske eller digitale sabotasjeaksjoner mot mål i Norge.[136] Russlands overordnede mål med en eventuell sabotasjeaksjon vil sannsynligvis være å forbedre landets posisjon i krigen i Ukraina. Mål tilknyttet norsk gasseksport eller våre militære bidrag til Ukraina vurderes å være mest utsatt for en eventuell sabotasjeaksjon.

[130] NSM (2024) *Risiko 2024*, side 24.
[131] PST (2024) *Nasjonal trusselvurdering 2024*, side 25.
[132] Etterretningstjenesten (2024) *Fokus 2024*, side 17.
[133] Økokrim (2024) *Trusselvurdering – Den kriminelle økonomien*, side 37.
[134] Økokrim (2024) *Trusselvurdering – Den kriminelle økonomien,* side 39.
[135] NSM (2024) *Risiko 2024*, side 10.
[136] PST (2024) *Nasjonal trusselvurdering* 2024, side 23; E-tjenesten (2024) *Fokus 2024,* side 39.

PST kom i april 2024 med ny og skjerpet vurdering av sabotasjetrusselen mot aktører involvert i våpenleveranser til Ukraina.[137]

4.3.7 Terrortrusselen

Terror vil oftest ramme liv og helse, og mange kan bli rammet av et angrep. Ifølge PST er det mulig at det vil gjennomføres terroraksjoner i Norge. De mener at den mest alvorlige trusselen vil være fra politisk motivert vold. Hendelser i verden kan være med på å endre trusselbildet. Det samme gjelder dersom Norge blir framhevet som terrormål av mulige terroraktører.[138] Norske havner kan være aktuelle for eksempel hvis disse har stor symbolverdi for Norge, eller hvis det er aktuelt å ramme aktiviteten i havneanlegget gjennom en terrorhandling.

[137] Politidirektoratet (2024) pressemelding 22. mai 2024; epost 22. januar 2025 fra PST til Riksrevisjonen.
[138] PST. (2024). *Nasjonal trusselvurdering 2024*, side 29.

5 Hvordan ivaretar havneanleggene sikringen etter det maritime sikringsregelverket?

Alle havneanlegg som tar imot skip over en viss størrelse i internasjonal fart, har plikt til å ha tiltak som forebygger terrorhandlinger og andre ulovlige handlinger.[139] Sikringsrisikoanalysene danner grunnlaget for vurderingen av hvilke sikringstiltak som er nødvendige, og som omtales i sikringsplanen.[140]

5.1 Oppsummering

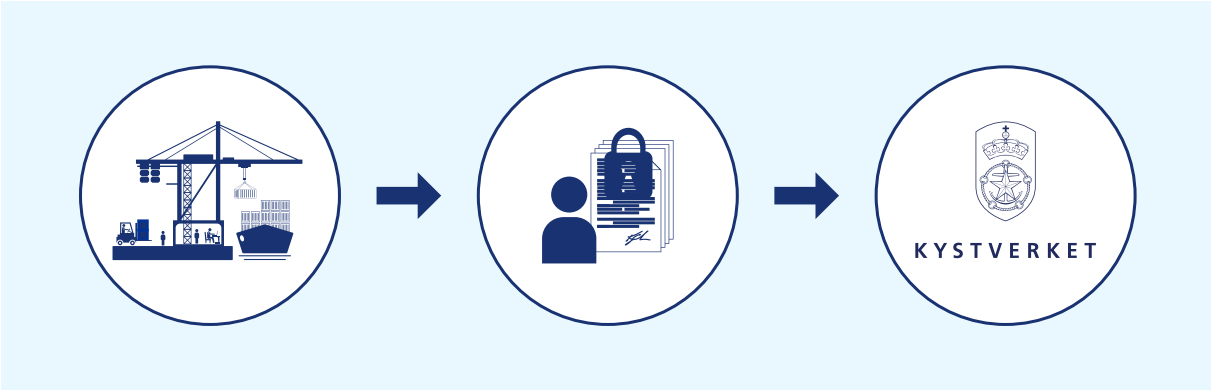
- Kystverket mener at en god sikringsrisikoanalyse er grunnlaget for et vellykket sikringsregime, og at det er avgjørende at man i sikringsrisikoanalysen klarer å identifisere verdier, trusler og sårbarheter som er spesifikke for hvert havneanlegg
- Datakriminelle er den trusselaktøren som ifølge sikringsvirksomhetenes vurderinger oftest utgjør en høy trussel.
- Sikringsvirksomhetene forholder seg til åpne trusselvurderinger. Det kan generelt være utfordrende for dem å få relevant kunnskap om lokale forhold og sikkerhetsgradert informasjon.
- Sikringsvirksomhetene har ikke hjemmel til å kreve informasjon fra politiet, tollvesenet og andre lokale instanser.
- ISPS-koden krever tiltak som skal hindre terror-, sabotasje- eller IT/OT-angrep og etterretning.
- Det er lite sammenheng mellom vurderingen av den strategiske verdien *liv og helse* og terrortrusselnivået. Kystverket mener at det valgte trusselnivået ikke trenger å få konsekvenser for hvilke tiltak man iverksetter, fordi flere av disse tiltakene er obligatoriske etter ISPS-koden.

5.2 Hvilke vurderinger skal sikringsvirksomhetene gjøre av sikringen av havneanleggene?

Havneanleggene er forpliktet til å gjøre sikringsrisikoanalyser,[141] og det maritime sikringsregelverket krever at Kystverket eller noen Kystverket har godkjent, utarbeider disse.[142] I praksis er det konsulentfirmaer som er forhåndsgodkjent av Kystverket, som utarbeider sikringsrisikoanalysene. Disse konsulentfirmaene kalles sikringsvirksomheter. (Disse sikringsvirksomhetene omtales også med den engelske betegnelsen Recognised Security Organization (RSO)).

[139] Havne- og farvannsloven § 30, jf. forskrift om sikring av havneanlegg. Av de om lag 3 000 havneanleggene er om lag 620 godkjent for å betjene skip i internasjonal trafikk.
[140] ISPS-koden del A 15.1.
[141] Forskrift om sikring av havneanlegg § 9 andre ledd; Kystverket. (2024). *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg*, side 2. Kystverket har byttet ut begrepet *sårbarhetsanalyser* med begrepet *sikringsrisikoanalyse*, som heretter vil bli brukt i denne rapporten selv om begrepet *sårbarhetsanalyse* brukes i forskrift om sikring av havneanlegg.
[142] Forskrift om sikring av havneanlegg § 9 tredje ledd.

Figur 3 Saksgangen i godkjenningen av et havneanlegg



Kilde: Riksrevisjonen, basert på Kystverkets logo.

Figur 3 illustrerer saksgangen i godkjenningen av et havneanlegg. Havneanlegget inngår avtale med en sikringsvirksomhet om å utarbeide en sikringsrisikoanalyse for dem. Analysen sendes til Kystverket, som saksbehandler og godkjenner den.

Det er for tiden 14 godkjente sikringsvirksomheter som havneanleggene kan inngå avtale med.[143] Omtrent 75 prosent av sikringsrisikoanalysene de siste fem årene er utført av 3 av disse 14.[144]

Før vi beskriver hvordan en sikringsrisikoanalyse skal gjennomføres, forklarer vi kort metodikken som danner utgangspunktet for sikringsrisikoanalysen.

5.2.1 Hvilken metode benyttes for å vurdere trusselbildet?

Det er to hovedmetoder for å analysere risiko i fagfeltet:

- risiko og sårbarhetsanalyse (ROS)
- verdi, trussel og sårbarhetsanalyse (VTS)

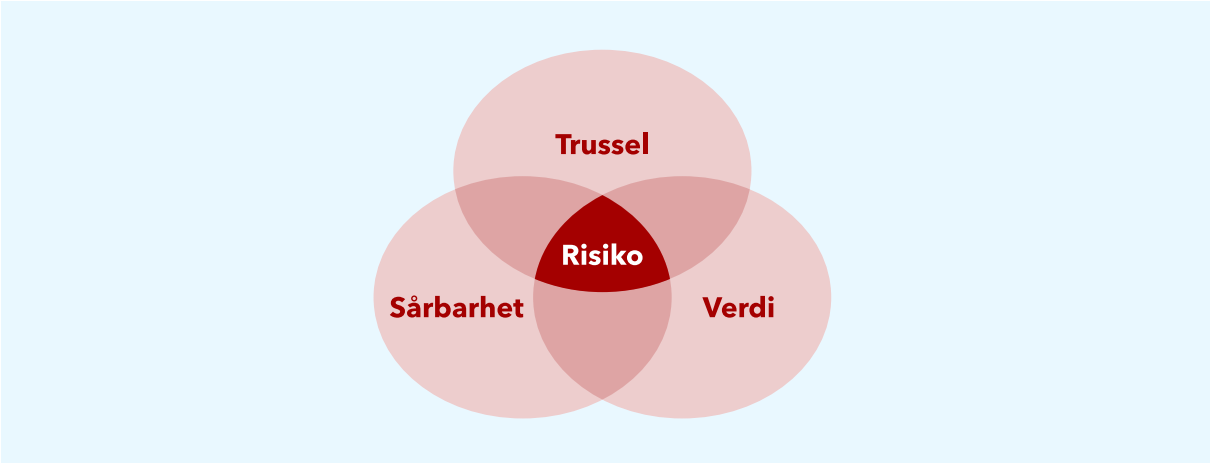
Sistnevnte kalles også for sikringsrisikoanalyse eller trefaktoranalyse.

ROS-analysen tar utgangspunkt i faktorene *sannsynlighet* og *konsekvens*.[145] Risikoen blir en faktor av sannsynligheten for en hendelse, sammenholdt med konsekvensen av en hendelse.

Kystverket har valgt sikringsrisikoanalysen, som tar utgangspunkt i faktorene verdi, trussel og sårbarhet.

[143] https://www.kystverket.no/sjotransport-og-havn/havnesikring/godkjente-rsoer/
[144] SafeSeaNet Norway.
[145] Forsvarets forskningsinstitutt (2015) - *Tilnærminger til risikovurderinger for tilsiktede uønskede handlinger*.

Figur 4 Sikringsrisikoanalyse – verdi, trussel og sårbarhet



Kilde: Kystverket. (2024). *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg*

Figur 4 viser at metodestandarden identifiserer risiko som forholdet mellom verdi, trussel og sårbarhet. Det er altså disse tre faktorene som man må analysere for å identifisere risikoen for tilsiktede uønskede sikringshendelser.

Verdier er i denne sammenhengen ressurser som det vil ha en negativ konsekvens for havneanlegget om det blir utsatt for uønsket påvirkning.[146] Hvis for eksempel kaistrukturene i et havneanlegg blir så ødelagt at skip ikke kan legge til, vil ikke havneanlegget kunne utføre sine operasjoner før kaien er tilstrekkelig reparert.

Når man har identifisert de verdiene som er viktige å beskytte, skal man så analysere dem videre for å finne ut hvilke **trusler** som kan true dem, og deretter i hvilken grad disse verdiene er **sårbare** for de identifiserte truslene.

En sikringsrisikoanalyse er altså en systematisk analyse hvor det er sammenhengen og avhengigheten mellom verdier, trusler og sårbarheter som gir et bilde av risikoen, ofte kalt sikringsrisikoen, for at tilsiktede uønskede handlinger kan påvirke havneanlegget negativt.

Av modellen følger det videre at havneanlegget enten kan redusere verdien eller sårbarheten for å håndtere risiko. Truslene ligger utenfor havneanleggets kontroll. Verdireduksjon har begrensninger og handler først og fremst om å gjøre verdiene mindre attraktive.[147] Det er altså sårbarhetsreduserende tiltak som er mest aktuelle for å håndtere risikoen. Hvis for eksempel havneanlegget er avhengig av en programvare og diverse maskinvare for å laste og losse skip i havnen, kan sårbarheten til disse reduseres ved å etablere et sterkere forsvar mot IT/OT-trusler.

Risikoen for tilsiktede uønskede handlinger er ikke en fast størrelse. Aktørene som planlegger og ønsker å utføre slike handlinger, tilpasser seg de til enhver tid gjeldende sikringstiltakene og tar i bruk ny teknologi. På den måten er denne risikoen forskjellig fra risikoen for utilsiktede hendelser, som naturskader eller svikt i teknisk utstyr. Ifølge Forsvarets forskningsinstitutt betyr dette at risikovurderingene for tilsiktede uønskede handlinger stadig må revurderes og oppdateres for at de skal kunne bidra til tilstrekkelig sikring.[148]

[146] Kystverket. (2024). *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg,* side 12.
[147] Kystverket. (2024). *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg*, side 17.
[148] Busmundrud, O., Maal, M., Kiran, J.H. & Endregard, M. (2015). *Tilnærminger til risikovurderinger for tilsiktede uønskede handlinger,* side 53−54.

5.2.2 Hvordan skal en sikringsrisikoanalyse gjennomføres?

En sikringsrisikoanalyse skal som beskrevet ovenfor, identifisere verdier, hvilke trusler som kan true disse verdiene, og hvor sårbare verdiene er for de identifiserte truslene. Deretter skal de riktige sikringstiltakene fastsettes.

Vurderingen må tilfredsstille kravene i ISPS-koden del A kapittel 15 og del B 15.3.[149] Ifølge ISPS-koden skal man i en sikringsrisikoanalyse

1. identifisere og vurdere viktige eiendeler og infrastruktur som det er viktig å beskytte
2. identifisere mulige trusler mot eiendelene og infrastrukturen og sannsynligheten for at de skal oppstå, med det formål å fastsette og prioritere sikkerhetstiltakene
3. identifisere og prioritere mottiltak og beskrive endringer i framgangsmåter og hvor effektive disse endringene er for å redusere sårbarheten
4. identifisere sårbarheter, blant annet menneskelige faktorer, i infrastrukturen, politikken og framgangsmåtene

Eiendeler og infrastruktur som det er viktig å beskytte, inkluderer blant annet datasystemer og nettverk samt infrastruktur for transport som lasteanlegg, terminaler og utstyr for å håndtere last.[150] Ifølge ISPS-koden er det nødvendig å identifisere eiendelene og infrastrukturen for å kunne vurdere havneanleggets sikringsbehov og hva det er viktigst å beskytte mot sikringshendelser.[151]

Ved å identifisere sårbarhetene som kan føre til en sikringshendelse, kan man klarlegge mulighetene til å fjerne eller redusere disse. Identifiseringen av sårbare områder skal omfatte en vurdering av blant annet gjeldende sikkerhetstiltak og -rutiner samt tilstøtende områder som kan benyttes under eller til et angrep.[152]

Kystverket har utarbeidet en veileder og en mal som beskriver hvordan sikringsrisikoanalysene skal utarbeides. Disse ble justert i 2024. Vi beskriver dagens veileder og mal.

Ifølge Kystverket skal veilederen bidra til å sikre kvaliteten på analysene og gi en ensartet analyse uavhengig av hvilken sikringsvirksomhet som har utarbeidet den. I tillegg skal den bidra til en mer enhetlig saksbehandling hos Kystverket, som skal godkjenne analysen.

Kystverket mener at en god sikringsrisikoanalyse er grunnlaget for et vellykket sikkerhetsregime, og at det er avgjørende at man i sikringsrisikoanalysen klarer å identifisere verdier, trusler og sårbarheter som er spesifikke for hvert havneanlegg.[153] Malen skal bidra til dette.

Kystverket har videreutviklet de fire metodekravene i ISPS-koden del A 15.5 til en sjutrinnsmetode og tilpasset dem til Norsk Standard NS 5832:2014 om samfunnssikkerhet og sikring mot planlagte uønskede hendelser. Dette arbeidet skal danne grunnlaget for dimensjonering av sikringstiltak ved det enkelte havneanlegget.[154]

[149] Forskrift om sikring av havneanlegg § 9.
[150] ISPS-koden del B 15.3; Kystverket. (2024). *Kystverkets mal for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg*; Kystverket. (2016). *Kystverkets mal for utarbeidelse av sårbarhetsvurderinger (PFSA) for havneanlegg.*
[151] ISPS-koden del B 15.5 og 15.8.
[152] ISPS-koden del B 15.5 og15.16.
[153] Kystverket. (2024). *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg*, side 2 og 5.
[154] Kystverket. (2024). *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg;* Kystverket. (2024). *Kystverkets mal for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg.*

Tabell 1 De sju trinnene i en sikringsrisikoanalyse

Trinn		Formål
1 	Kartlegging	Avdekke alle forhold i definert analyseområde[155] som har betydning for skip-havn-operasjonen, eller som kan ha betydning for sikringen i havneanlegget. Kartleggingen danner grunnlaget for en vurdering og prioritering av verdier som er viktige å beskytte.
2 	Verdivurdering	Vurdere de strategiske verdiene for analysen, for så å vurdere de operative og taktiske verdiene i havneanlegget. ISPS-koden 15.5.1
3 	Sikringsmål	Beskrive regelverkets og virksomhetens ambisjonsnivå for sikring av havneanleggets verdier. Sikringsmål[156] er viktig i forhold til dimensjonering av sikringstiltak. ISPS-koden 15.5.3[157]
4 	Trusselvurdering	Beskrive hvilke trusselaktører som er relevante for havneanlegget. ISPS-koden 15.5.2
5 	Konsekvens og sårbarhetsvurdering	Vurdere konsekvenser og sårbarheter for havneanleggets identifiserte verdier. Dette gjøres ved å utforme ulike trusselscenarioer som viser konsekvensene en tilsiktet uønsket handling vil få for havneanlegget. ISPS-koden 15.5.3 og 15.5
6 	Risikovurdering	Sammenstille resultatene fra trussel-, konsekvens- og sårbarhetsvurderingen i en egen vurdering av risikoen for hvert trusselscenario. Vurdere hvordan effekten av eventuelle nye sikringstiltak påvirker risikoen for hvert enkelt trusselscenario.
7 	Grenser og tiltak	Fastsette de fysiske grensene for havneanlegget og adgangsbegrensede områder. Tiltaksplan hvor eksisterende og nye tiltak beskrives.

Kilde: Riksrevisjonen basert på Kystverkets beskrivelse i internt dokument[158]

Tabell 1 beskriver de sju trinnene i en sikringsrisikoanalyse. Etter at havneanlegget og anleggets operasjoner er kartlagt (trinn 1), skal man i sikringsrisikoanalysen fastsette hvilke verdier det er viktig for havneanlegget å beskytte (trinn 2). Det skilles mellom *strategisk verdi* og *operasjonelle og taktiske verdier*. **Strategiske verdier** angir det maritime sikringsregelverkets og eventuelt virksomhetens visjon, formål og hovedmål. I henhold til Kystverkets veileder[159] er de strategiske verdiene *liv og helse* og *operativ evne* som det er viktigst å ivareta i analysen. Grunnen til dette er at regelverket er skrevet med utgangspunkt i å beskytte skip og havneanlegg mot tilsiktede uønskede handlinger, Verdier som økonomi, omdømme, forsvarsmessig betydning, eller samfunnsviktig funksjon kan også være en strategisk verdi.

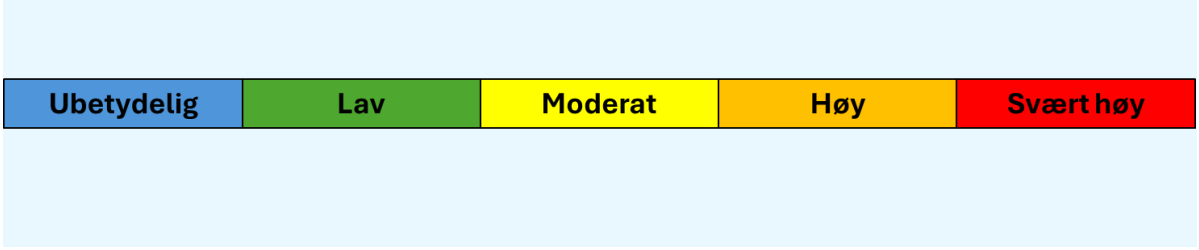
Taktiske og operasjonelle verdier er verdier som inngår i havneanleggets operasjoner. Et eksempel er styringssystem i havneanlegg, som blir stadig mer digitalisert. Kystverket oppgir i veilederen at det derfor er viktig å kartlegge disse systemene.

[155] Analyseområdet er området som virksomheten eier eller på annen måte disponerer, samt nærliggende land- og sjøområder.
[156] Sikringsmål beskrives i NS 5832:2014 som mål for hva som er ønsket eller akseptabel tilstand for en verdi under eller etter en uønsket hendelse.
[157] Kystverket viser til denne bestemmelsen, men oppgir at den ikke er helt entydig, jf. Kystverket 24.november 2023. Vurderingskriterier PFSA 2. Dokument-ID: 1808-1,
[158] Kystverket 24. november 2023. Vurderingskriterier PFSA 2. Dokument-ID: 1808-1
[159] Kystverket. (2024). *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg*.

I henhold til malen omfatter dette de strategiske verdiene *operativ evne* og *liv og helse*. Også andre strategiske verdier i havneanlegget kan vurderes.[160]

I trinn 4 skal mulige trusselaktører identifiseres, og man må ta hensyn til de verdivurderingene som er gjort tidligere.[161] Sikringsvirksomhetene skal vurdere hvilke trusselaktører som er relevante for det aktuelle havneanlegget, og hvor alvorlig de vurderer at trusselen fra disse aktørene er på en skala fra ubetydelig til svært høy.

Figur 5 Kystverkets skala for rangering av trusselaktører



Kilde: Kystverket (2024) Kystverkets mal for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) av havneanlegg.

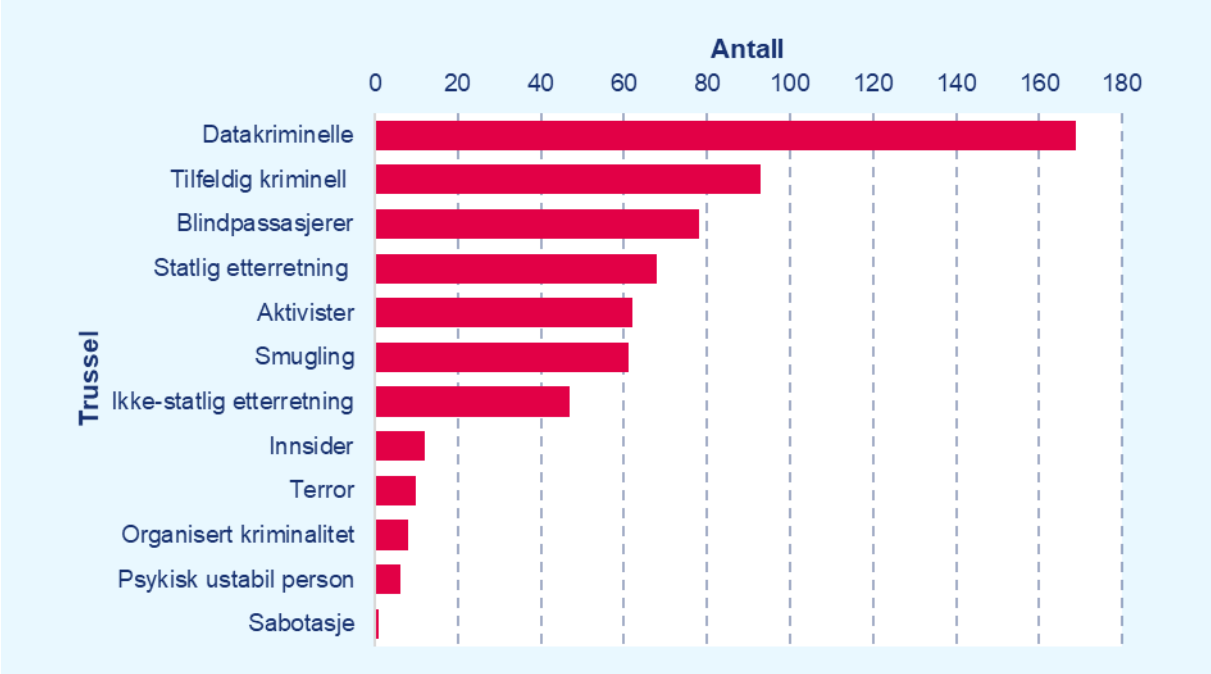
Figur 5 viser de fem rangeringskategoriene som sikringsvirksomhetene skal bruke når de vurderer trusselaktøren i hvert konkrete tilfelle. Hver enkelt trusselaktør skal vurderes etter indikatorene tilstedeværelse, kapasitet, intensjon, historie og målvalg.[162] Trusselnivået settes på bakgrunn av hvor mange av indikatorene som er aktuelle. Det rangeres for eksempel som svært høyt hvis alle indikatorene er aktuelle for en bestemt trusselaktør.

5.2.3 Hvilke trusselaktører blir identifisert i sikringsrisikoanalysene?

Vi har gått gjennom sikringsrisikoanalysene som er godkjent i perioden 2019–2024, og kategorisert de ulike trusselaktørene ut fra beskrivelsene i analysene. Vi har analysert hvilke trusselaktører sikringsvirksomhetene vurderer som de mest alvorlige (rangert som høy eller svært høy).

[160] Kystverket. (2024). *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg*, side 22.
[161] Kystverket. (2024). *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg;* Kystverket. (2024). *Kystverkets mal for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg*.
[162] Kystverket. (2024). *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg*, side 24.

Figur 6 Identifiserte trusselaktører som er rangert med et høyt eller svært høyt trusselnivå i sikringsrisikoanalysene i perioden 2019–2024, n = 615



Kilde: Riksrevisjonen, basert på analyse av 615 sikringsrisikoanalyser i perioden 2019–2024[163]

Figur 6 viser at datakriminelle er den trusselaktøren som ifølge sikringsvirksomhetenes vurdering desidert oftest utgjør et høyt eller svært høyt trusselnivå. Det er til sammen sikringsrisikoanalysene for 169 havneanlegg, hvor dette er vurdert. 101 av disse 169 havneanleggene er godkjente bulkanlegg, mens 66 av dem er godkjente konteinerhavner.[164]

Etterretning fra fremmed stat vurderes som en høy trussel i 68 av havneanleggene. 36 av disse er godkjente konteiner-havneanlegg, 25 av dem er godkjent for å betjene olje- og gassnæringen og18 av disse 68 havneanleggene er godkjent for mottak av militære fartøy.

Terrortrusselen vurderes som høy ved 10 havneanlegg. Dette gjelder i hovedsak havneanlegg som tar imot cruiseskip (8 av 10).

Analysen av de nyeste sikringsrisikoanalysene viser at datakriminalitet og etterretning fra fremmed stat er de truslene med høyest trusselnivå som har økt mest i perioden fra 2019 til i dag.

5.2.4 Hvordan skal sikringsplanene gjennomføres?

Sikringsplanen skal ta utgangspunkt i vurderingene i sikringsrisikoanalysen. Med *sikringsplan* menes en plan som skal omhandle de tiltakene som skal beskytte havneanlegget og skip, personer, last, transportenheter og skipsforsyninger i havneanlegget mot risikoene ved en sikringshendelse.

Planen skal sendes Kystverket.[165] Havneanleggene har ansvaret for å iverksette de tiltakene som til enhver tid gjelder.[166]

- Planen skal som minimum omhandle tiltak for å
- hindre at noen bringer våpen og stoffer som er farlige for personer, fartøy eller havner, inn på havneområdet

[163] Sikringsrisikoanalysene er hentet ut per 19. mars 2024. For nærmere beskrivelse av metoden, se metodekapitlet.
[164] Havneanleggene er ofte godkjent for flere funksjoner. Antallet sier derfor ikke noe om totalen, og summen kan være høyere enn antall havneanlegg.
[165] Forskrift om sikring av havneanlegg § 10.
[166] Forskrift om sikring av havneanlegg § 4 tredje ledd.

- hindre ulovlig adgang til havneanlegget, til fartøy fortøyd ved anlegget og til adgangsbegrensede områder, som skal være avgrenset med gjerder eller andre sperringer

Andre tiltak som planen skal omhandle, er blant annet tiltak for å

- reagere på sikkerhetstrusler eller brudd på sikkerheten, herunder bestemmelser for å opprettholde kritiske funksjoner på havneanlegget eller ved kontakt mellom fartøy og havn
- gjennomføre en evakuering i tilfelle sikkerhetstrusler eller brudd på sikkerheten
- reagere i tilfelle terroralarmsystemet på et fartøy ved havneanlegget aktiveres
- tilrettelegge for landlov for fartøyenes besetninger eller utskiftning av besetningen
- beskytte opplysningene i planen
- gjennomføre periodisk revisjon og ajourføring av planen
- rapportere om sikkerhetshendelser

Dette viser at ISPS-koden krever tiltak som skal hindre terror-, sabotasje- eller IT/OT-angrep og etterretning.

Kystverket har ikke utarbeidet en egen mal eller veileder for sikringsplanen, men de har utarbeidet en veileder til forskriften for sikring av havneanlegg.[167]

Havneanleggene er ikke pålagt å bruke sikringsvirksomheter for å utarbeide sikringsplanen.[168] Ofte velger de likevel å bruke disse også til dette leddet av godkjenningsprosessen.

Når Kystverket har godkjent sikringsrisikoanalysen og sikringsplanen for havneanlegget, kan havneanlegget betjene skip i internasjonal trafikk.

5.3 Hvilke kilder til informasjon har sikringsvirksomhetene og havneanleggene?

I Nasjonal sikkerhetsmyndighets trusselvurdering *Risiko 2024* står følgende:

- «Situasjonsforståelsen må styrkes i hele samfunnet. For virksomheter innebærer det å kartlegge virksomhetens verdier, avhengigheter og relevante trusler. Det sammensatte og dynamiske trusselbildet som Etterretningstjenesten og PST beskriver, gjør helhetlig, forebyggende sikkerhetsarbeid enda viktigere. Det nytter ikke med eksempelvis gode fysiske sikringstiltak dersom virksomhetens verdier enkelt kan rammes digitalt eller gjennom leverandørkjeden».
- «Spionasje, sabotasje og sammensatte virkemidler kan brukes mot Norge der samfunnet er mest sårbart og hvor det kan medføre skader langt utover de som blir direkte berørt. Nasjonal sikkerhet er et samfunnsansvar».[169]

Ifølge ISPS-koden skal de som utfører sikringsrisikoanalysene, ha tilstrekkelige kvalifikasjoner til å vurdere sikkerheten for et havneanlegg.[170] Et av kravene for å bli godkjent til å utføre sikringsrisikoanalyser er at man har kunnskap om gjeldende sikkerhetstrusler og -mønstre.[171] I Kystverkets veileder går det fram at dette innebærer at sikringsvirksomhetene har «kunnskap om det til enhver tid gjeldende trusselbildet og de sikringsmessige trusler norske havner og skipsfarten står overfor.»[172]

[167] Kystverket (2013) *Veiledning til forskrift om sikring av havneanlegg*.
[168] Forskrift om sikring av havneanlegg § 10 andre ledd.
[169] Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2024). *Risiko 2024,* side 8 og 14.
[170] ISPS-koden del A 15.3.
[171] ISPS-koden del B 4.5 punkt 8, jf. forskrift om sikring av havneanlegg § 6 andre ledd.
[172] Kystverket. (u.å.). *Godkjenningskriterier RSO,* Krav 8: Kunnskap om gjeldende sikringstrusler og -mønstre, side 5.

Det maritime sikringsregelverket forutsetter dermed at de som skal gjennomføre sikringsrisikoanalysene, har tilstrekkelig informasjon om sårbarheter og hvilke verdier som eventuelt er truet i det konkrete havneanlegget eller i den konkrete havna. Sikringsvirksomhetene må også ha kunnskap om det nasjonale trusselbildet for å kunne gjøre tilstrekkelige analyser av sikringsrisikoen. Ifølge regelverket skal de vurdere mulige trusler i samråd med relevante nasjonale sikkerhetsorganisasjoner.[173]

5.3.1 Nasjonale åpne trusselvurderinger

Ifølge Kystverkets veileder er det avgjørende å innhente informasjon fra ulike kilder for å danne et godt grunnlag for å identifisere mulige trusselaktører.[174] Eksempler på slike kilder er de årlige trusselvurderingene til PST, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Etterretningstjenesten. De sikringsrisikoanalysene som vi har gjennomgått, inneholder informasjon om de årlige trusselvurderingene til disse tre EOS-tjenestene.

5.3.2 Informasjon om lokale forhold

Sikringsvirksomhetene skal ifølge Kystverkets veileder også innhente informasjon om mulige trusler lokalt gjennom dialog med politiet.[175] De har imidlertid ikke hjemmel til å kreve informasjon fra politiet, tollvesen og andre lokale instanser.

De tre sikringsvirksomhetene som vi har intervjuet, opplyser at hvilken informasjon de får fra politiet og andre om lokale forhold, er personavhengig.[176] De er derfor avhengige av disse instansenes velvillighet.

Kystverket viser til at de har veiledningsplikt overfor sikringsvirksomhetene, og at de videreformidler informasjon om trusselbildet til sikringsvirksomhetene gjennom felles dialogmøter med dem. Dette er noe Kystverket har iverksatt relativt nylig.[177] Fram til 2021 hadde Kystverket en regional organisering som innebar at hvert enkelt regionskontor informerte havnene i sitt område. Kystverket mener at det den gang varierte hvilken informasjon om trusselbildet de ulike regionskontorene ga til havnene.[178]

Kystverket opplyser at de også har kontakt med havneanleggene og videreformidler informasjon til dem om forhold de mener det er viktig å være oppmerksom på et generelt og ugradert nivå. De gjør også havnene oppmerksom på at de må ta hensyn til aktuelle trusler ut fra sin egenart. Kystverket informerer havnene på flere måter:

- gjennom kvartalsvise seminarer eller webinarer med alle havneanleggene
- gjennom utsending av nyhetsbrev
- i forbindelse med tilsyn i havnene[179]

Sikringsvirksomhetene skal ifølge veilederen til Kystverket innhente informasjon fra havneanleggene når de utarbeider sikringsrisikoanalyser. Havneanleggene kjenner virksomheten og kan gi viktig informasjon om denne. Opplysninger vi har innhentet gjennom intervju av ansatte i havnene, tyder på at det varierer i hvilken grad de kan bistå med informasjon om trusselbildet lokalt.

Kystverket påpeker at det er vanskelig å hente ut konkret informasjon om maritim sikring fra de nasjonale trusselvurderingene som kan brukes på regionale eller lokale forhold. Dette gjelder både for de åpne og de begrensede nasjonale trusselvurderingene. De har ved noen tilfeller oppfordret PST til

[173] ISPS-koden del B 15.10.
[174] Kystverket. (2024). *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg*, side 24; jf. ISPS-koden del B 15.9.
[175] Kystverket. (2024). *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg*, side 24.
[176] Vi har intervjuet de tre sikringsvirksomhetene som har flest saker, til sammen tre firedeler. Se nærmere beskrivelse i metodekapittelet.
[177] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 25. april 2024.
[178] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 19. juni 2024
[179] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 25. april 2024.

å gi dem mer informasjon om lokale forhold, men det har vært vanskelig å få denne type trusselvurderinger.[180]

5.3.3 Sikkerhetsgradert informasjon

For å kunne motta sikkerhetsgradert informasjon må en virksomhet kunne ta imot slik informasjon og ha et lokale som er egnet til dette. Dette begrenser Kystverkets mulighet til å videreformidle sikkerhetsgradert informasjonen som de mottar, til havnene.[181]

Faktaboks 1 Sikkerhetsgradert informasjon

Informasjon er skjermingsverdig dersom det kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser at informasjonen blir kjent for uvedkommende, går tapt eller endres, jf. sikkerhetsloven § 5-1.

Virksomheten skal sikkerhetsgradere informasjonen dersom det kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser om den blir kjent for uvedkommende, jf. sikkerhetsloven § 5-3.

Virksomheten skal sørge for et forsvarlig sikkerhetsnivå for skjermingsverdig informasjon, slik at informasjonen ikke blir kjent for uvedkommende, går tapt eller blir endret og slik at den er tilgjengelig ved tjenstlig behov, jf. sikkerhetsloven § 5-2.

Kilde: Sikkerhetsloven

Endringer i trusselbildet gjør at virksomheter i større grad kan bli underlagt sikkerhetsloven enn tidligere. Det kan øke sikringsvirksomhetenes behov for å få tilgang til sikkerhetsgradert informasjon. Én av sikringsvirksomhetene som vi intervjuet, viste til en konkret utfordring i arbeidet sitt ved at vedkommende ikke har tilgang til sikkerhetsgradert informasjon som kan ha betydning for havneanlegget han skal utarbeide sikringsrisikoanalyse for.

Kirkenes Havn KF er et annet eksempel på utfordringer med sikkerhetsgradert informasjon i forbindelse med utarbeidelse av sikringsrisikoanalyser. Kystverket lagde høsten 2024 en rapport med verdikartlegging av Kirkenes havn på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet. Rapporten er sikkerhetsgradert BEGRENSET. Kirkenes Havn ønsket å få adgang til rapporten, ettersom de vurderte at opplysningene i denne ville ha innvirkning på sikringsrisikoanalysen og sikringsplanen som det maritime sikringsregelverket krever. Nærings- og fiskeridepartementet anbefalte at Kirkenes Havn tok kontakt med Kystverket for å bli orientert om de ikke-graderte delene av verdikartleggingsrapporten. Det går fram av departementets brev at ingen i havneorganisasjonen er sikkerhetsklarert.[182]

Kystverket viser til at dagens system ikke er tilrettelagt for at sikringsrisikoanalysene blir sikkerhetsgradert. Kystverket ønsker å legge til rette slik at havnene kan løse risikovurderingsplikten etter sikkerhetsloven innenfor den etablerte ordningen med sikringsrisikoanalyse etter det maritime sikringsregelverket. Kystverket ønsker å samarbeide med Nasjonal sikkerhetsmyndighet for å gi havnene veiledning om hvordan de kan kombinere kravene i dette regelverket og sikkerhetsloven.[183]

Å se risiko og sikringstiltak etter de to regelverkene i sammenheng kan være hensiktsmessig. Høsten 2024 sendte Nærings- og fiskeridepartementet et brev til alle kystkommuner om at kommunale havner er omfattet av sikkerhetsloven.[184] I brevet viste de til at disse har plikt til blant annet å foreta risikovurdering og gjennomføre sikkerhetstiltak, etablere styringssystem for sikkerhet og at de har

[180] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.
[181] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 25. april 2024.
[182] Brev av 10.januar 2025 fra Nærings- og fiskeridepartementet til Kirkenes havn KF.
[183] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.
[184] Brev av 11. oktober 2024 fra Nærings- og fiskeridepartementet til alle kystkommunene.

varslingsplikt til Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Likhetene og forskjellene mellom kravene i sikkerhetsloven og det maritime sikringsregelverket ble ikke nevnt i brevet.

5.4 Hvilke vurderinger gjør sikringsvirksomhetene av terrortrusselen i sikringsrisikoanalysene?

Terrorhandlinger er i straffeloven definert som straffbare handlinger som har til hensikt å forstyrre en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet på en alvorlig måte, skape alvorlig frykt i en befolkning eller urettmessig tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen.[185] Handlingene kan for eksempel være terrorbombing, utslipp av farlig stoff, kapring av skip eller gisseltaking.

Som beskrevet i punkt 0 er risikoen for terrorangrep til stede i Norge, og Norge kan bli framhevet som terrormål.[186] Norske havner kan være aktuelle for eksempel hvis disse har stor symbolverdi, eller hvis det kan være aktuelt å ramme aktiviteten i havneanlegget. Terror truer liv og helse, og terrortrusselen er bakgrunnen for det maritime sikringsregelverket.

5.4.1 Sammenhengen mellom identifiserte verdier og trusler i analysene

Av Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyser går det fram at det i arbeidet med å identifisere trusselaktører skal tas hensyn til de verdivurderingene som er gjort tidligere i analysen. Det er de strategiske verdiene *operativ evne* og *liv og helse* som først og fremst skal vurderes.[187] I Kystverkets mal for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyser er det lagt opp til at de strategiske verdiene og trusselnivået skal rangeres i fem rangeringskategorier, nemlig ubetydelig, lav, moderat, høy og svært høyt.[188]

Grunnen til at disse fem kategoriene er innført i trusselvurderingen, er ifølge Kystverket at det skal gjøre sikringsrisikoanalysene mer lesbare og lettere å forstå. Kystverket påpeker at det skal være en logisk sammenheng mellom analysen og dokumentasjonen som forklarer vurderingene som gjøres fra verdi og videre til trussel, sårbarhet og risiko. Kystverket mener det bør gå fram av beskrivelsen som gis i sikringsrisikoanalysen, hva som gjør at man har landet på det nivået man har.[189]

Gjennomgangen av 61 sikringsrisikoanalyser viser at den strategiske verdien *liv og helse* er satt til *høy* eller *svært høy* for over 51 av disse havneanleggene, og 80 prosent av disse tar imot cruisetrafikk eller passasjerer. Dette er havneanlegg som kan betjene skip med store folkemengder, og det er derfor naturlig at verdien *liv og helse* blir vurdert høyt. Verdien *operativ evne* er satt til moderat for i underkant av 40 prosent av havneanleggene, mens den er satt til høy eller svært høy for om lag 30 prosent og lav eller ubetydelig for de resterende 30 prosentene.

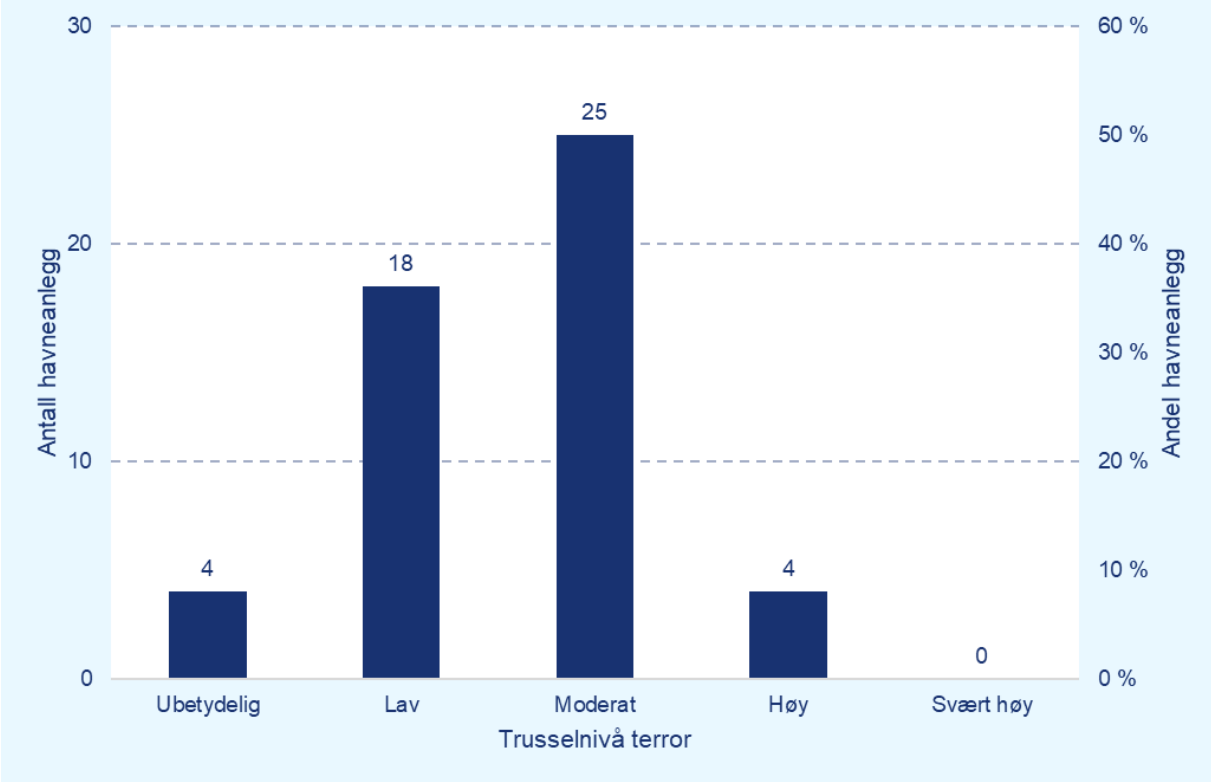
Kystverket oppgir at det er *operativ evne* som er den viktigste strategiske verdien generelt sett, mens *liv og helse* er den viktigste verdien for havneanlegg som har cruisetrafikk. Kystverket påpeker imidlertid at det kan være noe utfordrende å vurdere hvilken vekt verdien *liv og helse* har for cruisetrafikken, fordi det bare er i kortere perioder at cruisepassasjerene befinner seg i havneanlegget. I den korte tiden cruiseskipene er i havneanlegget, er imidlertid sårbarheten høy, for dette kan ofte dreie seg om store folkemengder.[190]

Vi har undersøkt hvordan terrortrusselnivået er vurdert i sikringsrisikoanalysene for de 51 havneanleggene der den strategiske verdien *liv og helse* er rangert som høy eller svært høy. Som

[185] Straffeloven § 131.
[186] PST. (2024). *Nasjonal trusselvurdering 2024*, side 29.
[187] Kystverket. (2024). *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg*, side 22 og 24.
[188] Kystverket. (2024). *Kystverkets mal for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg*, side 6.
[189] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.
[190] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.

tidligere omtalt skal det i utgangspunktet være en logisk sammenheng mellom analysen og dokumentasjonen som forklarer de vurderingene som gjøres fra verdi og videre til trusselnivå.

Figur 7 Terrortrusselnivå for havneanlegg der den strategiske verdien *liv og helse* er rangert som høy eller svært høy, n= 51



Kilde: Riksrevisjonens oppsummering av sikringsrisikoanalyser for 51 havneanlegg

Som det går fram av figur 7, vurderes terrortrusselnivået som moderat i tilnærmet halvparten av sikringsrisikoanalysene for de 51 havneanleggene, mens det vurderes som lavt eller ubetydelig i over 40 prosent. Selv om den strategiske verdien *liv og helse* er satt til høy, er det altså bare 4 av de 51 anleggene som vurderer trusselnivået som høyt. Ingen har vurdert trusselnivået som svært høyt.

Kystverket påpeker at den bakenforliggende verdivurderingen er grunnleggende ved vurderingen av trusselnivå, men at det ikke er slik at et høyt nivå på den strategiske verdien *liv og helse* nødvendigvis gir et høyt terrortrusselnivå i havneanlegg med cruisetrafikk. Her vil faktorer som er viktige for trusselaktørene, også spille inn, for eksempel tilgjengelighet, symbolikk og mediedekning.[191] Gjennomgangen vår viser at omfanget av anløp og passasjerer varierer mellom havneanleggene. Beliggenheten når det gjelder nærheten til større byer og folkerike steder, mål med symbolverdi, samfunnsviktige virksomheter og skjermingsverdige objekter, varierer også.

I andre tilfeller er det vanskeligere å se hvorfor vurderingene er ulike. Dette kan eksemplifiseres med to havneanlegg som begge har cruisetrafikk med mange passasjerer, og hvor flere faktorer skulle tilsi at begge kan være interessante mål for trusselaktører. Disse to er blant de 51 havneanleggene beskrevet ovenfor. Sikringsrisikoanalysene er gjennomført av to ulike sikringsvirksomheter. Analysene ble godkjent av Kystverket i 2023 og 2024. I begge sikringsrisikoanalysene er den strategiske verdien *liv og helse* vurdert som svært høy. Når det gjelder terrortrusselnivået, er det imidlertid vurdert som høyt i analysen for det ene havneanlegget og lavt i analysen for det andre. Det er ingen forhold i

[191] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.

beskrivelsen og dokumentasjonen i sikringsrisikoanalysene som begrunner hvorfor disse to vurderes så ulikt når det gjelder terrortrusselen.

Gjennomgangen av disse to sikringsrisikoanalysene viser at det ikke alltid er en tydelig forklaring på hvorfor trusselnivået vurderes ulikt når forholdene er tilsynelatende like. Kystverket viser i intervju til at sikringsrisikoanalysene blir gjennomført av ulike sikringsvirksomheter, og mener at dette kan forklare ulike vurderinger av trusselnivå. De påpeker at sikringsrisikoanalysene er skjønnsmessige vurderinger, og at det derfor kan oppstå slike forskjeller.[192]

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at selv om slike forskjeller kan virke inkonsekvent, er det viktig å ta hensyn til at sikringsrisikoanalyser ikke er eksakte vitenskaper. Sluttvurderingen av risiko er en helhetlig vurdering der resultatene kan være sammenlignbare til tross for ulike vurderinger underveis.[193]

5.4.2 Vurdering av lokale forhold i analysene

Sikringsvirksomhetene skal i tråd med Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalysene innhente informasjon om mulige trusler lokalt gjennom dialog med politiet.

Gjennomgangen av de 61 sikringsrisikoanalysene[194] viser at analysene for mange av havneanleggene inneholder begrenset med informasjon om lokale forhold som kan knyttes til et eventuelt terrorangrep. I mange av analysene gjengis det tekst fra PSTs åpne trusselvurderinger om terrortrusselen nasjonalt og internasjonalt. Når det gjelder lokale forhold, er informasjonen derimot svært knapp. Det oppgis for eksempel bare at det er risiko for terrorangrep fordi havneanlegget har cruiseanløp.

Kystverket mener at man som regel har lite informasjon og kunnskap om terrortrusselen lokalt fordi terrortrusselen er uforutsigbar. Det er lettere å ta hensyn til lokale forhold i vurderingen av kjente verdier og avhengigheter.[195]

5.4.3 Trusselnivåets betydning for den videre analysen og sikringstiltak

Flere av de obligatoriske kravene til sikringstiltak i regelverket skal bidra til å unngå en terrorhandling:

- adgangskontroll
- gjennomsøkning av bagasje
- visitasjon av personer
- gjerder/stengsel til adgangsbegrenset område[196]

Forskrift om sikring av havneanlegg, kapittel 4, gir utfyllende nasjonale bestemmelser for arbeidet med sikringsplan og -tiltak Kystverket har i veilederen til denne forskriften gitt kommentarer til og konkretisert mange sikringstiltak. Nedenfor følger noen eksempler på sikringstiltak som vil være aktuelle for havneanlegg hvor det er risiko for terrorangrep:[197]

- Det må utarbeides et effektivt adgangskontrollsystem som ivaretar adgangen gjennom definerte adgangspunkt, men som også oppdager personer og kjøretøy som oppholder seg på havneanlegget uten gyldig adgang.
- Adgangsbegrensede områder skal være avgrenset med gjerder eller andre sperringer.
- Enkelte havneanlegg er mer attraktive terrormål enn andre, for eksempel havneanlegg som tar imot passasjerferjer, og havneanlegg som fungerer som landanlegg for petroleumsvirksomhet, forsyningsbase til plattformene i Nordsjøen og godsterminaler. For denne typen havneanlegg bør

[192] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.
[193] Brev av 18. mars 2025 fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen.
[194] Havneanlegg hvor terror trekkes fram som en trussel i sikringsrisikoanalyser fra perioden 2022–2024.
[195] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.
[196] ISPS-koden del A 16.3 og del B 16.3 og 16.8; forskrift om sikring av havneanlegg § 10 tredje ledd og §§ 17 til 19.
[197] Kystverket. (2013). *Veileder til forskrift om sikring av havneanlegg*, side 40−43.

frekvensen når det gjelder gjennomsøkning av bagasje og visitasjon ved stikkprøvekontroll på sikringsnivå 1 (jf. punkt 7.6) settes til minimum 5 prosent.
- Personer kan nektes adgang til havneanlegget dersom de motsetter seg visitasjon. Det presiseres at personer som motsetter seg visitasjon, skal avvises.

Hvilke sikringstiltak som anses som nødvendige for å oppfylle ISPS-kodens krav, vil avhenge av resultatet av sikringsrisikoanalysen. Dette går fram av Kystverkets veileder.[198]

Kystverket oppgir at det skal fastsettes et trusselnivå som har betydning for den videre analysen og for hvilke sikringstiltak som iverksettes. Et lavt trusselnivå kan føre til færre sikringstiltak enn et høyt.[199] Undersøkelsen viser at sammenhengen mellom vurderingen av den strategiske verdien *liv og helse* og terrortrusselnivået kan være liten. Når det gjelder terror, uttaler for øvrig Kystverket at det fastsatte trusselnivået ikke trenger å få konsekvenser for hvilke tiltak man iverksetter, fordi flere av disse sikringstiltakene er obligatoriske etter ISPS-koden.[200]

Når det gjelder andre trusler, kan det imidlertid være mer avgjørende at analysene er gode, fordi det da ikke er den samme graden av obligatoriske krav.

[198] Kystverket. (2013). *Veileder til forskrift om sikring av havneanlegg*, side 39.
[199] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.
[200] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.

6 Er de samfunnsviktige funksjonene i havneanleggene ivaretatt i sikringsrisiko-analysene?

I dette kapittelet beskriver vi hvilke vurderinger sikringsvirksomhetene gjør av havneanleggenes strategiske betydning, om det maritime sikringsregelverket ivaretar samfunnssikkerheten, og hvilke krav regelverket og Kystverket stiller til sikringsrisikoanalysene.

6.1 Oppsummering

- I sikringsrisikoanalysene legges det liten vekt på havneanleggenes strategiske betydning.
- Det maritime sikringsregelverkets formål er å sikre skip-havn-operasjonen, ikke samfunnssikkerheten.
- Kystverkets mal og veileder sikrer ikke at sikringsvirksomheten vurderer hvilken samfunnsmessig betydning havneanlegget har, og hvilke konsekvenser denne betydningen kan få.
- Konsekvensene et bortfall av havneanlegget kan ha for samfunnssikkerheten, vurderes stort sett ikke i sikringsrisikoanalysene.
- Redundans som kan ivareta samfunnssikkerheten, vurderes stort sett ikke i sikringsrisikoanalysene.
- I ISPS-koden stilles det ikke krav om at redundansen ved havneanleggene skal undersøkes for å sikre samfunnssikkerheten, og Kystverket har heller ikke planer for å sikre dette.

6.2 Hva kjennetegner havneanlegg som er samfunnsviktige?

I et samfunnsperspektiv er det viktig å vite hvilke havneanlegg som har leveranser som er så avgjørende for samfunnet at nedetid kan få store konsekvenser for forsyningssikkerheten. Hvis havneanlegget er et svakt ledd i transportkjeden, kan det være et attraktivt mål for dem som vil ramme ikke bare nasjonale forsyningsbehov, men også globale forsyningsbehov.

I et samfunnssikkerhetsperspektiv er det også viktig å vite om det er behov for alternative måter å transportere varene på, hvis havneanlegget blir satt ut av spill.

6.2.1 Havneanlegg med strategisk viktige varer

Både Kystverket og sikringsvirksomhetene vi har intervjuet, peker på at havneanlegg som tar imot råvarer for produksjon av kritiske varer eller eksport av slike varer, har høy samfunnsmessig verdi.[201] De peker særlig på følgende type havneanlegg:

- Havneanlegg som er nødvendige for industribedrifter som produserer varer av stor strategisk betydning, det vil si kritiske varer eller råvarer til disse. Flere norske produksjonsbedrifter er avhengige av importerte råvarer, som de mottar sjøveien. Enkelte av mineralene og metallene som utvinnes av norsk mineralnæring, anses som kritiske på verdensbasis. Det finnes flere eksempler på at råvarene som skipes ut fra norske havneanlegg, står for en betydelig andel av det globale behovet for disse råvarene.[202] Slike havneanlegg kan være viktige for mottak eller utskiping av varer/materiell som har betydning for ivaretakelsen av kritiske samfunnsfunksjoner.

[201] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 25. april 2024; sammenstilling av informasjon innhentet i intervju med tre sikringsvirksomheter.
[202] Det er flere eksempler på dette: Norsk olivinproduksjon dekker nærmere halvparten av det globale behovet, Norge er Europas største produsent av grafitt, og har betydelige grafittressurser. Norge er også en betydelig produsent av titanmineraler i global sammenheng. Titanmineraler anses som kritiske av USA., Norge har flere kobberprosjekter. Kobber er på EUs oversikt over kritiske råvarer i utvinningsleddet, Norge er en betydelig produsent og eksportør av flere kritiske råvarer produsert i smelteverksindustrien og råvareindustrien, herunder silisium, manganlegeringer, titanprodukter, aluminium, nikkel, sink, palladium og kobolt.

- Havneanlegg som betjener eksporten av olje eller gass, som havneanlegget på Melkøya utenfor Hammerfest. Derfra fraktes det flytende gass med skip. Dette er et eksempel på et havneanlegg som er samfunnsviktig med tanke på energibehovet, ikke minst for omverdenen.

6.2.2 Havneanlegg som er viktige for forsyningssikkerheten

En annen type havneanlegg som kan ha en samfunnsviktig funksjon, er de som sikrer forsyningen til befolkningen i Norge. Det kan for eksempel være

- havneanlegg som mottar drivstoff til sentrale aktører som flyplasser, Forsvaret eller sivilsamfunnet
- havneanlegg som mottar mat både til mennesker og dyr

Forsyningssikkerhet er definert som en kritisk samfunnsfunksjon.[203] Å sikre at Forsvaret og forhåndsutpekte kritiske brukere får tilgang til tilstrekkelig drivstoff og å sikre matvareforsyningen er også definert som en grunnleggende nasjonal funksjon etter sikkerhetsloven.

6.2.3 Havneanlegg som er viktige for den nasjonale sikkerheten

Havneanlegg kan ha en strategisk betydning for den nasjonale sikkerheten på grunn av sin geografiske plassering. Det kan være både av kommersielle og militære hensyn.

Kystverket viser til at «Gitt finsk og svensk medlemskap i NATO vil storparten av Norge måtte fungere som et transittland for forsyninger og forsterkninger til hele Norden. Norge vil også kunne fungere som base for en rekke støttefunksjoner. Dette innebærer at norske havner og flyplasser bli viktigere.»[204]

6.3 Hvordan ivaretas havneanleggenes samfunnsviktige funksjoner i sikringsrisikoanalysene?

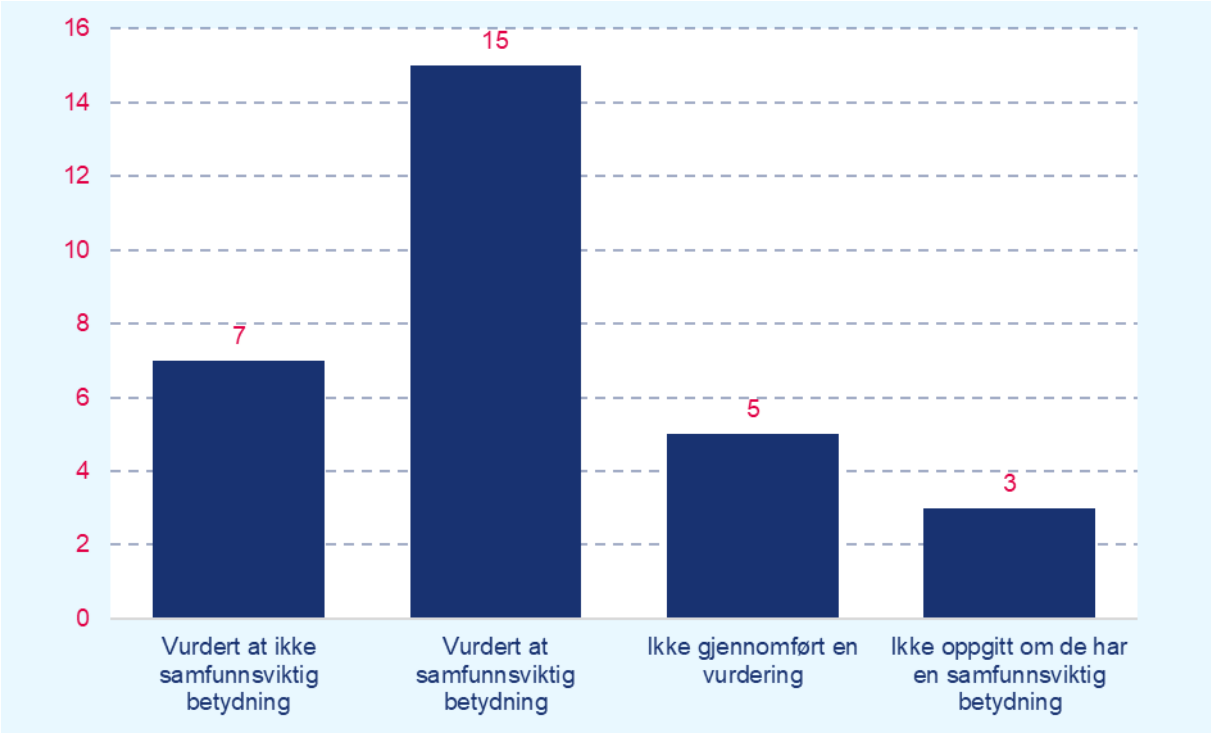
Vi har gått gjennom 30 sikringsrisikoanalyser som er godkjent i 2024.[205] Havneanleggene analysene gjelder, er etter vår vurdering samfunnsvikte, jf. beskrivelsene ovenfor. Det er havneanlegg som betjener eksporten av olje eller gass, og industrihavner som produserer kritiske varer eller råvarer til disse. Noen av havneanleggene bidrar til innføringen av varer og drivstoff til store befolkningsgrupper og er derfor viktige for forsyningssikkerheten. Andre har en strategisk betydning for Forsvaret eller for den sivile beredskapen.[206]

Vi har undersøkt om havneanleggenes strategiske betydning inngår i vurderingen av anleggenes behov for sikring i de 30 sikringsrisikoanalysene. Hensikten er dels å vurdere hvor godt egnet sikringsrisikoanalysene er til å vurdere konsekvensene av havneanleggenes strategiske betydning, dels å undersøke om analysene er egnet til å bidra til samfunnssikkerheten.

[203] Regjeringen har etablert et system med 14 kritiske samfunnsfunksjoner og med ansvarlige departementer for hver funksjon. Nærings- og fiskeridepartementet har fra 2024 hovedansvaret for forsyningssikkerheten. Prop 1 S (2023-2024) for Justis- og beredskapsdepartementet, side 185.
[204] Kystverket. (2023). *Status 2023*, side 31.
[205] Perioden 1. januar 2024 til 18. september 2024.
[206] Les mer om utvalget av havneanlegg og hva vi har undersøkt, i metodekapittelet, punkt 3.1.6

6.3.1 Hvor godt egnet er sikringsrisikoanalysene til å vurdere konsekvensene av havneanleggenes strategiske betydning?

Figur 8 Vurderinger av havneanleggenes samfunnsviktige betydning



Kilde: Riksrevisjonen, basert på data fra Kystverket.

Som figur 8 viser har sikringsvirksomhetene vurdert at sju havneanlegg ikke har en strategisk betydning. I 15 sikringsrisikoanalyser har sikringsvirksomhetene vurdert at trusselaktørene kan ha en større intensjon om å ramme havneanlegget som følge av dets strategiske betydning. I åtte saker er ikke havneanleggets strategiske betydning for samfunnssikkerheten vurdert.

Begrunnelsen for at havneanleggene ikke har en strategisk betydning

I de sju havneanleggene som ifølge sikringsvirksomhetenes sikringsrisikoanalyse ikke har en strategisk betydning, er begrunnelsen slik:

- I ett tilfelle skyldes det at varen som skipes gjennom havneanlegget, er samfunnsviktig, men kan leveres på andre måter hvis havneanlegget faller bort. Dermed har ikke havneanlegget en strategisk betydning for samfunnssikkerheten som det må tas hensyn til i trusselvurderingen.
- I de seks andre tilfellene finnes det andre fabrikker som kan produsere varen hvis havneanlegget skulle bli blokkert.

I disse sju sikringsrisikoanalysene har sikringsvirksomheten gjort en vurdering av havneanleggenes betydning for samfunnssikkerheten.

Vurderingene om strategisk betydning har varierende kvalitet

I de 15 sikringsrisikoanalysene hvor sikringsvirksomhetene har vurdert at havneanleggene har en strategisk betydning, har vi først undersøkt hvilke vurderinger sikringsvirksomhetene har gjort av ulike trusselaktører. De ser på et bredt spekter av aktører fra blindpassasjerer til fremmede stater og vurderer kapasiteten og intensjonen til de hver enkelt av dem.

Vi vurderer at det først og fremst er *fremmede stater* som kan ha en intensjon om å ramme et havneanlegg for å skaffe informasjon om eller skade samfunnsviktige funksjoner. Vi har derfor tatt utgangspunkt i hvilke vurderinger sikringsvirksomhetene har gjort om denne trusselaktøren.

Andre trusselaktører vil oftest ha andre motiver. Et unntak kan være politisk motiverte aktivister som kan ha et ønske om å stanse virksomheten for å få fram sitt politiske budskap. Havneanleggets strategiske betydning for samfunnssikkerheten kan derfor være relevant også for denne typen trusselaktører, og vurderingene som er gjort om denne typen trusselaktører er derfor også tatt med i vår analyse. Et eksempel på dette er et havneanlegg som tidligere har hatt aktivister som har kommet til dem, i forbindelse med en leveranse til olje og gass-virksomheten. Aktivistene sperret alle innganger til fabrikkområdet. De vurderte at dette kunne skje igjen, dersom de eksempelvis blir koblet opp mot et upopulært prosjekt.

I analysene vurderer sikringsvirksomhetene ulike metoder som

- bruk av innsidere til informasjonsinnhenting eller skade
- kartlegging gjennom fysisk overvåkning
- overvåkning eller sabotasje gjennom cyberangrep
- fysisk sabotasje

Hvordan sikringsrisikoanalysen tar hensyn til havneanleggets strategiske betydning varierer. Et eksempel som tar hensyn til havneanleggets strategiske betydning for samfunnssikkerheten, er dette:

«Flere statlige aktører har en målrettet strategi om å bruke cyberoperasjoner til å gjennomføre industrispionasje.» Sikringsvirksomheten viser til at fabrikken som er knyttet til havneanlegget, har verdensledende kompetanse på sitt felt. Sikringsvirksomheten har vurdert at trusselnivået er svært høyt.

I andre tilfeller vurderes den strategiske verdien for noen trusler, men ikke for andre, uten at det er en åpenbar grunn til det. Et eksempel på dette er en sikringsvirksomhet som vurderer trusselen fra fremmed statlig etterretning fordi havneanlegget også brukes til militære formål, men vurderer ikke andre trusler som sabotasje eller andre fysiske angrep.

Sikringsvirksomhetene har vurdert trusselen for cyberangrep i 12 av de 15 sikringsrisikoanalysene. Cybertrusselen vurderes gjennomgående som høy, men bare i 5 av sikringsrisikoanalysene vurderes trusselen i lys av havneanleggets strategiske verdi. Begrunnelsen for at trusselen vurderes som høy i disse 5 analysene, er den generelle trusselen for slike angrep i samfunnet.

Sikringsvirksomhetene lager scenarioer for de identifiserte trusselaktørene. Deretter vurderer de konsekvensene av disse scenarioene og bruker dem som utgangspunkt for å vurdere havneanleggets sårbarhet med dagens sikringstiltak.

I noen av de 15 sikringsrisikoanalysene har ikke sikringsvirksomhetene vurdert trusselaktøren i lys av havneanleggets strategiske betydning, men de har likevel tatt hensyn til den strategiske betydningen i scenarioene. Et eksempel på dette er følgende scenario som er hentet fra en av analysene:

> «En ansatt lader mobilen sin via USB i kontrollrommet. Vedkommende er ikke klar over at mobilen er infisert med virus. Dette resulterer i at prosesskontrollsystem som havneanlegget er avhengige av for å gjennomføre produksjon, lagring og lasting av [varen], blir hacket, og dermed fungerer ikke prosesskontrollsystemet som det skal.»

Sikringsvirksomheten vurderer at et slikt angrep ville ha svært store konsekvenser for den strategiske verdien *operativ evne*, men at sikringstiltakene reduserer muligheten for at en trusselaktør vil klare å gjennomføre handlingen som beskrevet i scenarioet. Sårbarheten vurderes derfor som lav.

I andre tilfeller mangler det en vurdering av trusselen for cyberangrep i lys av havneanleggets strategiske betydning. Et eksempel på dette er et havneanlegg som betjener militære fartøy. Fremmed etterretning antas å være en trusselaktør som følge av disse forholdene, men trusselen for cyberangrep er bare relatert til et scenario om løsepengevirus:

«Et hackerangrep mot [havneanlegget] slår ut alt av systemer tilknyttet administrasjon og logistikk samt kameraovervåkning. Havnesjefen mottar deretter et krav om løsepenger for å frigi nettverket og systemene igjen.»

Sikringsvirksomheten vurderer at konsekvensene vil være store for verdien *operativ evne*, men at det er flere effektive sikringstiltak og barrierer som reduserer sårbarheten.

Selv om sårbarheten for dette scenarioet er lav, omfatter det ikke en vurdering av sårbarheten dersom trusselaktøren skulle ønske å skaffe informasjon om eller skade havneanlegget som skal brukes av militære styrker i en krise eller krig.

Gjennomgangen viser at kvaliteten på vurderingene varierer. Det gir risiko for at havneanlegg som har betydning for samfunnsviktige funksjoner, legger for liten vekt på denne betydningen når de vurderer behovet for sikringstiltak etter det maritime sikringsregelverket.

Fem sikringsrisikoanalyser der samfunnssikkerhet er vurdert som en strategisk verdi

I sikringsrisikoanalysene for alle de 30 havneanleggene er skadepotensialet for de strategiske verdiene *liv og helse* og *operativ evne* vurdert, men i fem av analysene har man i tillegg valgt å vurdere *samfunnssikkerhet* som en strategisk verdi. Disse fem analysene er gjort av den samme sikringsvirksomheten.

En av konsekvensene av å vurdere *samfunnssikkerhet* som en strategisk verdi er at denne verdien også vurderes i den videre sikringsrisikoanalysen av konsekvensene av og sårbarhetene knyttet til sikringstiltak. Dette skiller disse fem fra de øvrige analysene som vi har undersøkt.

Kystverket opplyser at de i forbindelse med et bytte av sikringsvirksomhet gjennomførte et veiledningsmøte med den nye sikringsvirksomheten. Kystverket viser til at dette møtet blant annet handlet om samfunnsviktige havneanlegg, og at det derfor var naturlig å vurdere *samfunnssikkerhet* som strategisk verdi.[207]

Vi har undersøkt hvordan disse fem analysene er gjennomført. De fem havneanleggene er godkjent for blant annet cruise, mottak av drivstoff, konteinerlast, og militære fartøy.

Sikringsvirksomheten har vurdert hvilket skadepotensial det vil ha for samfunnssikkerheten dersom en uønsket hendelse skulle inntreffe. Sikringsvirksomheten har også vurdert hvor store negative konsekvenser uønskede hendelser i havneanlegget kan få for samfunnssikkerheten, og for norsk og alliert beredskaps- og forsvarsevne.

Sikringsvirksomheten vurderer at skadepotensialet er størst der det ikke vil være alternative måter å distribuere varene på som sikrer tilstrekkelig vareflyt, eller at mottak av militære fartøyer ikke kan finne sted. I andre tilfeller vurderer de at skadepotensialet er mindre. Det gjelder der en uønsket hendelse får mindre konsekvenser for samfunnssikkerheten og beredskaps- og forsvarsevnen i umiddelbar nærhet til havneanlegget.

Basert på disse analysene vurderer sikringsvirksomheten behov for ytterligere sikringstiltak. Det er usikkert om sikringsvirksomheten som har utarbeidet disse analysene, ville foreslått ytterligere

[207] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 25. april 2024.

sikringstiltak for å gjøre havneanlegget mindre sårbart for etterretningstrusselen dersom trusselen ikke kunne ha blitt knyttet opp mot de vanlige strategiske verdiene *operativ evne* og *liv og helse*. Dette illustreres med følgende eksempel på et scenario:

- En fremmed etterretningsoffiser tilnærmer seg ansatte på havneanlegget, i hensikt å rekruttere disse/observerer havneanlegget for sjøen. Tilnærmingen skjer under dekke av å være noe annet enn det vedkommende er. Hensikten med observasjonen er å skaffe informasjon om militær aktivitet ved havneanlegget.

Dette scenarioet vurderer sikringsvirksomheten at har ubetydelige konsekvenser for de strategiske verdiene *liv og helse* og *operativ evne*, men store konsekvenser for *samfunnssikkerheten*, blant annet «ved at stater Norge har et motsetningsforhold til får informasjon som vil kunne styrke disse i en konflikt med Norge og allierte». Sikringsvirksomheten vurderer at til tross for at det finnes noen effektive sikringstiltak/barrierer, er sårbarhetsnivået høyt.

Dette eksempelet viser at sårbarheten ville ha blitt vurdert som lavere dersom sikringsvirksomheten ikke hadde inkludert en vurdering av truslenes konsekvenser for samfunnssikkerheten. Ved å inkludere *samfunnssikkerhet* som strategisk verdi på lik linje med *operativ evne* og *liv og helse* kan sikringsvirksomheten utforske sikringstiltakenes effekt fra flere vinkler. Man får for eksempel vurdert ringvirkninger og avhengigheter internt i havnen og andre samfunnsviktige virksomheter/aktiviteter i nærområdet til havneanleggene.

Fem sikringsrisikoanalyser der havneanleggets strategiske betydning for samfunnssikkerheten ikke er vurdert

5 av de 30 sikringsrisikoanalysene gjelder havneanlegg som betjener produksjonsbedrifter som produserer varer med strategisk betydning. Ingen av disse analysene vurderer hvilken betydning dette kan ha for trusselen mot havneanlegget.

Ett eksempel er sikringsrisikoanalysen for et havneanlegg som mottar råvarer og eksporterer varer produsert i fabrikken havneanlegget er knyttet til. Det går fram av analysen at virksomheten er blant de største produsentene i den vestlige verden og at «Et bortfall vil dermed kunne påvirke verdikjeder utover i Europa og i verden.» Denne analysen inneholder ingen vurdering av hvilke konsekvenser varenes strategiske betydning kan ha til tross for opplysninger om at varene virksomheten produserer, har stor internasjonal betydning.

Når sikringsvirksomheten ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til varenes strategiske betydning i sikringsrisikoanalysen, kan det føre til at havneanlegget ikke retter stor nok oppmerksom mot mulige trusler mot anlegget.

I de tre siste sikringsrisikoanalysene vi har undersøkt, er det ikke tilstrekkelig informasjon til å vurdere om havneanlegget har en strategisk betydning, og denne vurderingen er heller ikke gjort. I disse tilfellene er det derfor ikke mulig å vurdere om havneanlegget har en strategisk betydning ut fra sikringsrisikoanalysen.

Alle de 30 analysene vi har gjennomgått, er godkjent av Kystverket.

6.3.2 Kan sikringsrisikoanalysene bidra til å styrke samfunnssikkerheten?

Vi har undersøkt om sikringsrisikoanalysene også er egnet til å vurdere havneanleggenes betydning for samfunnssikkerheten, det vil si vi har undersøkt om de vurderer sikringstiltak som kan bidra til å styrke samfunnssikkerheten, ikke bare sikkerheten ved havneanlegget.

I en av vurderingene av et havneanleggs strategiske betydning heter det: «En stans i leveranse fra [produksjonsbedriften] vil gi en kortsiktig konsekvens ved at stålverk stanser, eller svekker produksjonen i Europa.» Sikringsvirksomheten som har utarbeidet analysen, har ikke vurdert følgene en stans vil få for produksjonen av stål i Europa, eller om de for eksempel har alternative leverandører. Sikringsvirksomheten mener en slik analyse er utenfor det de etter ISPS-koden skal undersøke i en sikringsrisikoanalyse.[208] Dette er en av de tre sikringsvirksomhetene, som vi har intervjuet.[209] Alle tre sikringsvirksomhetene opplyser at de vurderer havneanleggenes avhengighet til andre.

Hvis et havneanlegg blir satt ut av funksjon, er det viktig at det finnes alternativer som kan erstatte operasjonene i havna slik at vareflyten ikke stopper opp (redundans). Dette kan være andre havneanlegg eller at varene transporteres på land (vei eller tog).

Redundans betyr at det finnes alternativer. Vi legger til grunn at disse alternativene, som eksemplene i listen nedenfor, er reelle.

- Hvis ett havneanlegg skal avlaste et annet, må det ha tilstrekkelig kapasitet og nødvendig infrastruktur.
- Det er også viktig å se på redundans fra landsiden. Det hjelper for eksempel ikke at et annet havneanlegg har kapasitet og infrastruktur, men mangler jernbaneforbindelse dersom det er nødvendig for videre transport.
- Hvis alternativet er landtransport, må kjøretøyene og veien som skal brukes, ha tilstrekkelig kapasitet, og lasten må være egnet for landtransport.

I havneanlegg som er samfunnsviktige, kan manglende redundans også få konsekvenser for samfunnssikkerheten. Vi har også undersøkt om sikkerhetsvirksomhetene vurderer mulighetene for at andre kan ta over dersom skip-havn-operasjonene ikke kan utføres i havneanleggene.

Vi har undersøkt hvordan alternative løsninger ved bortfall av havneanlegget omtales i sikringsrisikoanalysene for samfunnsviktige havneanlegg. I noen tilfeller finnes det ingen alternative løsninger dersom hele havneanlegget settes ut av spill. Et eksempel på dette er havneanlegg som har spesialutstyr som gjør at det ikke er mulig å avlaste dem. Et annet eksempel er havneanlegg som losser varer fra spesialiserte skip, og der denne operasjonen ikke kan gjennomføres på andre måter.

De tre sikringsvirksomhetene vi har intervjuet, opplyser at de undersøker om det er teoretisk mulig med redundans, men at de ikke undersøker om redundansen er reell, det vil for eksempel si om et alternativt anlegg har kapasitet til å ta over.

I flere av de 30 sikringsrisikoanalysene fra 2024 som vi har undersøkt, har sikringsvirksomhetene vurdert om det finnes alternative løsninger hvis havneanlegget faller bort. De oppgir for eksempel at varer kan skipes ut fra andre havner, men har ikke vurdert om andre havneanlegg har kapasitet.

Et eksempel er konteinerterminalen i Oslo, hvor det går fram av sikringsrisikoanalysen at:

- Det i et verstefallsscenario er potensiale for betydelig forsinkelse og nedetid i anlegget
- Følgekonsekvenser kan være stans i leveranser av konteinere en kortere periode, eller stans grunnet opphoping av konteinere som ikke kan transporteres ut eller inn av havneanlegget fordi adkomstvei eller nærliggende sjøområde er utilgjengelig.
- Uønskede hendelser i havneanlegget kan også få negative konsekvenser for samfunnssikkerheten.

[208] Intervju med sikringsvirksomheten 18. september 2024.
[209] Disse tre står for til sammen ¾ av de godkjente sikringsrisikoanalysene per september 2024. For nærmere beskrivelse av metoden, se kapittel 3.1.4.

I analysen nevnes det alternative havneanlegg som kan ta imot konteinerne, men om disse har kapasitet, er ikke undersøkt. Dette havneanlegget håndterer ca. 250 000 TEU per år.

Vi har intervjuet representanter for Oslo Havn og Yilport, som er operatør i havneanlegget. De opplyser at hvis kranene i havneanlegget blir utilgjengelige, kan skip med last som skulle leveres dit benytte andre havneanlegg i Østlandsområdet. Rederiene som benytter seg av Yilports terminal, tjenester har skip som også anløper andre havneanlegg. Et annet alternativ er å frakte varene med trailere. De antar at det vil oppstå kapasitetsproblemer både for omkringliggende havner og for trailertransporten, og at det i så fall må foretas en prioritering av hvilken last som haster mest. De er ikke kjent med om det er etablert beredskapssamarbeid mellom operatørene i de ulike havneanleggene.

Et alternativ kan være å bruke landveien. Hovedtyngden av konteinerne som ankommer Oslo, kommer fra utlandet. Én trailer tar 2 TEU. [210] Normaltrafikken over Svinesund er omtrent 1 000 000 trailere gjennom Svinesund årlig.[211] Hvis Yilport Oslo faller ut, og konteinertransporten skal flyttes til vei, så må trailertrafikken over Svinesund og inn til Oslo øke med 150 000 trailere per år. På Svinesund utgjør dette en trafikkøkning på 15 prosent som må til for å erstatte Yilport Oslo. En slik løsning forutsetter at det finnes biler og sjåfører til å avlaste.

I de tilfellene der det finnes alternativer, er det bare én av de 30 sikringsvirksomhetene som har vurdert at denne redundansen er reell, i sikringsrisikoanalysen. Det aktuelle havneanlegget benyttes for å ta imot råvarer og skipe ut kjemikalier som produseres i bedriften havneanlegget betjener. Sikringsvirksomheten vurderer at dette er en viktig bedrift nasjonalt fordi den leverer kjemikalier som blir brukt i drikkevannsproduksjon i hele Norge. I analysen heter det: «Havneanlegget har allikevel redundans i at de kan bruke andre havneanlegg i nærheten og/eller landtransport som alternativ for skipene som kommer inn.» Sikringsvirksomheten viser til at det har vært tilfeller der de har måttet gjøre dette.

I dette eksemplet var det for øvrig allerede kjent at redundansen var reell, så det var ikke noe sikringsvirksomheten trengte å beregne.

6.4 Hvilke vurderinger skal havnene gjøre etter det maritime sikringsregelverket?

6.4.1 Hvilke vurderinger av havneanleggets strategiske betydning skal gjøres i sikringsrisikoanalysene?

Havneanlegg med stor strategisk betydning for samfunnet kan være attraktive mål for trusselaktører og bli gjenstand for tilsiktede uønskede handlinger. Dette har betydning for vurderingene i sikringsrisikoanalysen og skal ifølge sikringsregelverket inngå i analysene:

- Formålet med det maritime sikringsregelverket er å bedre sikkerheten for den internasjonale skipstrafikken og de havneanleggene som denne skipstrafikken benytter.[212]
- Av ISPS-koden går det fram at sikringsrisikoanalysen skal identifisere og evaluere viktig eiendeler og infrastruktur som har betydning for havneanleggets funksjon. En slik evaluering skal ta hensyn til mulige tap av menneskeliv, havneanleggets økonomiske betydning og symbolverdi og forekomsten av anlegg som eies av staten.[213] Sikringsrisikoanalysen skal også identifisere mulige trusler mot eiendeler og infrastruktur for å fastsette og prioritere sikringstiltak.[214] ISPS-koden del B

[210] Spurkeland, E. *godstransport* i *Store norske leksikon* på snl.no.
[211] Stølen, S.I. (2018). Norges Lastebileier-Forbund.
[212] Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 725/2004, betraktning 4.
[213] ISPS-koden del A 15.5.
[214] ISPS-koden del A 15.5.2.

15.11, som er ikke-bindende føringer, gir eksempler på typen sikkerhetshendelser en sikringsrisikoanalyse *bør* ta stilling til i trusselvurderingen. Samfunnssikkerhet er ikke eksplisitt nevnt. Vurderingen trenger imidlertid ikke å være begrenset til eksemplene som regelverket viser til, fordi det viser til «alle typer trusler».

Dette viser at det maritime sikringsregelverket krever at sikringsvirksomhetene som utarbeider sikringsrisikoanalysene, skal identifisere havneanleggets strategiske betydning og hvilken trussel en slik strategisk betydning kan utgjøre, for så å vurdere hvor sårbar havneanlegget er ved et eventuelt angrep, og behovene for sikringstiltak. Den varierende kvaliteten som vi har observert i de 30 sikringsrisikoanalysene, kan derfor ikke forklares med henvisning til regelverket.

6.4.2 Hvilket ansvar har havneanleggene for å ivareta samfunnssikkerheten etter det maritime sikringsregelverket?

Formålet med kravene til sikring av havneanlegget er å trygge skipsfarten. Det innebærer at et havneanleggs betydning for samfunnssikkerheten er underordnet. Forskrift om sikring av havneanlegg viser til ISPS-koden og har ikke andre bestemmelser om dette.[215] Den manglende vurderingen i sikringsrisikoanalysene om hensynet til samfunnssikkerheten som vi har observert, er sånn sett i tråd med kravene i det maritime sikringsregelverket.

Alle havneanlegg skal identifisere og vurdere sårbarheten for infrastruktur og eiendeler som er viktige å beskytte, for deretter å fastsette de riktige sikringstiltakene.[216] Ifølge ISPS-koden del B 15.6 er det «viktig å vurdere om havneanlegget, strukturen eller anlegget fortsatt kan fungere uten eiendommen, og i hvilken grad det er mulig å gjenopprette normal drift raskt». Med eiendommen menes verdien. Dette kan for eksempel være adgangsveier og fortøyingsområder, lasteanlegg og lagerområder.[217]

Kravene i ISPS-koden innebærer at sikringsvirksomheten må vurdere hvilke muligheter havneanlegget har til å gjenopprette normal drift hvis for eksempel lasteanlegget faller bort. Dette betyr imidlertid ikke at sikringsvirksomheten må vurdere alternative måter, som å bruke andre havneanlegg eller transportformer. Dette er også i samsvar med det vi har funnet i de 30 sikringsrisikoanalysene.

6.5 Hvilke forventninger har Kystverket til vurderingene av havneanleggenes strategiske verdi for viktige samfunnsfunksjoner?

PST viser til at en god verdivurdering gir grunnlag for å vurdere hvilke trusler som er relevante for egen virksomhet. En god verdivurdering vil også beskrive hvordan trusselaktører kan påvirke verdier virksomheten har ansvaret for. I dette arbeidet er det viktig å se på avhengigheter også utenfor egen virksomhet.[218]

Nasjonal sikkerhetsmyndighet viser i sin risikovurdering for 2024 til at det er viktig at virksomhetene vet hva de skal beskytte, hvorfor og mot hvilke trusler, for at sikringstiltakene de iverksetter, skal bli treffsikre nok. Å kartlegge virksomhetens verdier og etablere en god situasjonsforståelse er avgjørende for å styrke beskyttelsen av virksomheten og den nasjonale sikkerheten.[219]

[215] Forskrift om sikring av havneanlegg § 9.
[216] Forskrift om sikring av havneanlegg § 9.
[217] ISPS-koden del B 15.7.
[218] PST (2024) - *Nasjonal trusselvurdering 2024*, side 3.
[219] Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2024). *Risiko 2024,* side 16.

6.5.1 Hvilke føringer legger Kystverket på vurderingene av havneanleggenes strategiske betydning for samfunnssikkerheten i sikringsrisikoanalysene?

I veilederen fra 2024 viser Kystverket til at det maritime sikringsregelverket er skrevet for å beskytte skip og havneanlegg mot tilsiktede uønskede handlinger. De mener derfor at det er de to verdiene *skip* og *havn* som det er viktigst å ivareta i analysen. «Verdier som økonomi, omdømme, strategisk betydning med mere kan også inngå i analysen, men det vil være opp til det enkelte havneanlegget å avgjøre dette. Forsvarsmessig betydning, eller samfunnsviktig funksjon kan også ha betydning for analysen.»[220]

Kystverket mener at havneanleggets strategiske verdi kan ha betydning for vurderingen av havneanleggets verdier, trusler og sårbarhet. Det kan for eksempel hende at verdier, trusler og sårbarhet må vurderes annerledes for et havneanlegg som tar imot en samfunnsviktig vare som korn, enn for et havneanlegg som skiper ut grusmasser eller tømmer. Derfor stiller Kystverket krav om at havneanleggets strategiske betydning skal kartlegges, i malen for utarbeidelse av sikringsrisikoanalysen. De mener dette er innenfor det maritime sikringsregelverket.[221]

Tabell 2 Momenter i vurderingen av havneanleggets strategiske betydning

Finnes det objekter med nasjonal/regional symbolverdi i eller i nærheten av havneanlegget?	For eksempel kjente turistattraksjoner, religiøse eller politiske bygg. Har havneanlegget i seg selv symbolsk verdi?
Har havneanlegget strategisk betydning for Forsvaret og nærhet til forsvarsinstallasjoner inkludert andre statlige installasjoner som er kritiske for nasjonen?	For eksempel lagring av militært materiell, kritisk havneutstyr som kan benyttes av Forsvaret, osv.
Har havneanlegget en viktig samfunnsmessig verdi?	Eksempel kan være havneanlegg som ivaretar viktige samfunnsmessige funksjoner.

Kilde: Kystverkets mal for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (2024)

Tabell 2 viser vurderingene som sikringsvirksomhetene i henhold til Kystverkets mal, må gjøre for å beskrive havneanleggets strategiske betydning. Av tabellen går det fram at Kystverket legger opp til at sikringsvirksomhetene skal kartlegge om havneanlegget har en strategisk betydning for Forsvaret, eller om det er andre forhold som er kritiske for nasjonens sikkerhet. I tillegg ber Kystverket om at havneanleggets strategiske betydning for samfunnet ellers vurderes.[222]

Kystverket mener det er viktig å utforme trusselscenarioer som er relevante for trusselaktørene og de forholdene som er identifisert i hvert enkelte havneanlegg, også andre forhold som kan påvirke risikoen. Hvis havneanlegget har en strategisk betydning, er det derfor viktig å vurdere hvilken risiko denne har.[223]

Det maritime sikringsregelverket gir etter Kystverkets vurdering derimot ikke hjemmel for å kreve en vurdering av havneanleggets strategiske betydning for samfunnet. Regelverket er ment å sikre en trygg skipsfart. Dermed ligger det utenfor dette regelverkets virkeområde å vurdere sikringen av varene etter at de er losset.[224]

[220] Kystverket. (2024). *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg,* side 13.
[221] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.
[222] Kystverket endret malen i 2024, og ordlyden i tabellen er noe endret fra forrige mal. Vurderingen av *havneanleggets markedsmessige og samfunnsøkonomiske betydning* er tatt ut i den nye malen. Kystverket opplyser i intervju at endringene som ble gjort i malen i 2024, skyldtes at Kystverket vurderte at de ikke kunne forvente en god analyse av hvilken markedsmessig og samfunnsøkonomisk betydning et bortfall ville ha. (Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.)
[223] Kystverket. (2024). *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg,* side 25.
[224] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.

Kystverket mener at det maritime sikringsregelverket er fleksibelt innenfor sine egne rammer, og at regelverket derfor ikke hindrer havneanleggene i å vurdere sin samfunnsviktige funksjon. Kystverket mener imidlertid at det hadde vært en fordel om regelverket var tydeligere, slik at Kystverket kunne stille krav til havnene om å vurdere sin samfunnsviktige funksjon.[225]

Selv om regelverket ikke stiller krav om at samfunnssikkerheten skal omtales i sikringsrisikoanalysene, ønsker Kystverket at så mange som mulig av sårbarhetene beskrives i sikringsrisikoanalysene, også sårbarhetene som er knyttet til samfunnssikkerhet. I veilederen for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse fra 2024 har de derfor vist til at samfunnsviktige funksjoner også kan ha betydning for analysen.[226]

Vi har i gjennomgangen av sikringsrisikoanalysene sett eksempler på at Kystverket har bedt sikringsvirksomhetene vurdere den strategiske betydningen et havneanlegg har for eksport av strategisk viktige varer.

Kystverket har uttalt følgende:

> «Praktisering av ISPS-regelverket har tradisjonelt fokusert på å sikre liv og helse innenfor et definert område, skip og havneanlegg, fra terrorisme - ikke så mye samfunnets avhengighet av dem. Et nytt og sammensatt trusselbilde understreker viktigheten av å forstå avhengighetene i samfunnet.»[227]

En av sikringsvirksomhetene viser i sine sikringsrisikoanalyser til denne uttalelsen og opplyser at de, både på bakgrunn av den og på endringene og forverringen i trusselsituasjonen, har utvidet sikringsrisikoanalysen med flere nye scenarioer.

6.5.2 Hvilke krav stiller Kystverket til redundans av hensyn til samfunnssikkerheten?

Kystverket fører ikke oversikt over hvilke havner som kan benyttes hvis noen havner skulle bli utilgjengelige. Kystverket kjenner heller ikke til om havner i Norge har avtaler om å samarbeide dersom et havneanlegg av ulike årsaker får redusert kapasitet. Kystverket viser til at de ikke har ansvar for å følge opp om havneanleggene har planlagt for å benytte kapasitet hos andre havneanlegg.[228]

Kystverket viser til at systemene SafeSeaNet Norway[229] og BarentsWatch[230] gir noe informasjon om havneanleggene, men det er en manuell og tidkrevende prosess å få oversikt. Kystverket viser også til at en endring av det maritime sikringsnivået på ett eller flere havneanlegg, vil føre til at lastingen og lossingen kan ta lengre tid enn normalt, og at disse havneanleggene dermed ikke har samme mulighet til å ta over operasjoner for andre havner. Av den grunn er det også viktig at Kystverket har oversikt over forsyningslinjer og redundans i havnene.[231]

Kystverket mener at ISPS-koden krever at sikringsvirksomhetene vurderer redundansen til faktorer som er nødvendige for skip-havn-operasjonen, for eksempel strømforsyning. Kravene til sikringstiltak er rettet mot å unngå en sikringshendelse, eventuelt redusere skadene av en slik hendelse. Det er derimot ikke krav om at havneanlegget har tiltak som sikrer samfunnsviktige funksjoner som import eller eksport av strategisk viktige varer dersom hele havneanlegget settes ut av funksjon. Derfor vurderer for eksempel ikke sikringsvirksomhetene om andre havneanlegg eller andre transportformer har kapasitet til å ta over varedistribusjonen.[232]

[225] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 25. april 2024.
[226] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 25. april 2024.
[227] Kystverket. (2023). *Status 2023*, side 12.
[228] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 19. juni 2024.
[229] SafeSeaNet Norway er en nasjonal meldeportal der skipsfarten blant annet sender myndighetspålagte ankomst- og avgangsopplysninger til norske myndigheter og havner.
[230] BarentsWatch er en karttjeneste drevet av Kystverket som sammenstiller informasjon om norske havområder fra en rekke aktører.
[231] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 25. april 2024.
[232] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.

7 Hvordan bidrar Kystverket til arbeidet med å sikre havneanleggene?

I dette kapittelet beskriver vi Kystverkets ansvar for håndhevingen av det maritime sikringsregelverket. Kystverket forvalter flere virkemidler som skal bidra til dette. Vi har undersøkt Kystverkets godkjennings- og tilsynspraksis og hvordan de håndterer endringer i trusselbildet og hevingen av sikringsnivå.

7.1 Revisjonskriterier

- Kystverket skal godkjenne sikringsrisikoanalysene.[233]
- Kystverket er tilsynsmyndighet for forskrift om sikring av havneanlegg.[234] De skal føre tilsyn med at forskriftene etterleves.
- Den maksimale godkjenningsperioden for sikringsrisikoanalyser er fem år.[235] Hvis det skjer endringer som kan påvirke sikringen, skal det gjennomføres en ny vurdering.[236]
- Kystverket har ansvaret for å fastsette sikringsnivå i havneanleggene. [237]

7.2 Oppsummering

- Kystverket påpeker til en viss grad mangler i vurderingen av havneanleggets strategiske betydning.
- Kystverket mangler skriftlig veiledning på sentrale områder
- Kystverket vurderer i begrenset grad IT/OT-trusselen i havneanleggene.
- Kystverkets tilsyn avdekker svakheter i sikringen.
- Den alvorligste reaksjonen Kystverket har brukt, er å trekke tilbake havneanleggets godkjenning på stedet mens de gjennomfører tilsynet.
- Det er bare etter tilsyn at Kystverket gir pålegg til havneanlegg å utarbeide en ny sikringsrisikoanalyse.
- Heving av sikringsnivå er et viktig verktøy, men det krever at sikringstiltakene er tilpasset den aktuelle trusselen.

7.3 Kystverkets godkjenning av havneanlegg

Kystverket saksbehandler sikringsrisikoanalyser og sikringsplaner for hvert enkelt havneanlegg. Når Kystverket har godkjent disse, har havneanlegget lov til å betjene skip i internasjonal trafikk.[238]

7.3.1 Kystverket sørger ikke for at havneanleggenes strategiske betydning vurderes på en god nok måte i sikringsrisikoanalysene

Elleve av sikringsrisikoanalysene for de 30 havneanleggene som etter vår vurdering er samfunnsviktige, jf. punkt 0, fikk ikke godkjent førsteutkastet til ny sikringsrisikoanalyse.

I tre av disse elleve avslagssakene påpeker Kystverket at den strategiske betydningen ikke var vurdert. I en av disse sakene mente for eksempel Kystverket at det var vanskelig å se sammenhengen

[233] Forskrift av 29. mai 2013, nr. 538 *Sikring av havneanlegg* § 9.
[234] Forskrift av 29. mai 2013, nr. 539 *Sikring av havner* § 18, og forskrift av 29. mai 2013, nr. 538 *Sikring av havneanlegg* § 20
[235] EU-forordning 725/2004 artikkel 3.6.
[236] ISPS-koden del A 15.4.
[237] Prop. 1 S (2024−2025) side 272.
[238] Kystverket stiller i godkjenningsvedtaket vilkår om at havneanlegget iverksetter sikringstiltak i samsvar med sikringsrisikoanalysen og sikringsplanen, samt at havneanlegget ikke håndterer andre skip-havn-operasjoner enn dem som er beskrevet i den godkjente sikringsrisikoanalysen.

mellom identifiseringen og vurderingen av trusselaktørene og den strategiske betydningen til havneanlegget. I denne saken uttalte de følgende:

> «[D]et [må] utdypes hvorvidt virksomheten er strategisk viktig for leverandørkjeden og hvilke konsekvenser som vil følge i et større perspektiv ved bortfall av virksomhetens funksjoner. Dette er nødvendig for å validere valg og vurdering av trusselaktører, og for å oppnå samsvar med ISPS-koden A 15.5.1.»

Dette er et eksempel på et havneanlegg som trusselaktører, ifølge Kystverket, kan ha en intensjon om å ramme fordi produksjonsbedriften som havneanlegget betjener, har en mulig strategisk betydning for trusselaktøren. I etterkant av avslagene ble det sendt inn nye sikringsrisikoanalyser som Kystverket godkjente. Alle de tre godkjente analysene inneholder en vurdering av havneanleggets strategiske betydning.

I de åtte andre sakene er avslaget begrunnet med mangler i konsekvens- og sårbarhetsvurderingen (trinn 5 i Kystverkets mal for utarbeidelse av sikringsrisikoanalysen). Det dreier seg i hovedsak om manglende eller lav kvalitet på konkrete sikringstiltak samt manglende informasjon om hvor effektivt mottiltakene reduserer sårbarheten. Kystverket har imidlertid ikke påpekt mangler i vurderingen av den strategiske betydningen i fem av disse åtte sikringsrisikoanalysene til tross for at

- tre ikke har vurdert havneanleggets strategiske betydning
- to bare har vurdert denne betydningen delvis

Gjennomgangen viser at Kystverket i de fleste av sakene som omhandler havneanlegg med strategisk betydning, ikke avslår sikringsrisikoanalysen fordi den mangler informasjon om dette. Kystverket har godkjent flere av disse analysene uten å sikre at de har en tilstrekkelig vurdering av anleggets strategiske betydning.

7.3.2 Kystverket avslår en tredel av sikringsrisikoanalysene ved førstegangsbehandling

Vi har undersøkt avslagsprosenten i sakene Kystverket behandlet i perioden januar til juni 2024. I denne perioden godkjente Kystverket til sammen 90 sikringsrisikoanalyser.[239] 29 av disse fikk først et avslagsvedtak. Det tilsvarer en tredel av sakene, noe som tilsvarer avslagsprosenten i sakene som gjelder havneanleggene med antatt strategisk betydning (11 av 30).

I to avslagsaker har Kystverket gjort en ny andregangsvurdering med merknader om mangler som ikke ble påpekt i det første avslagsvedtaket. I en av disse sakene fikk havneanlegget først avslag fordi det var svakheter ved de fysiske grensedragningene. Ved andregangsinnsending der dette var utbedret, fikk havneanlegget på nytt avslag, men denne gangen fordi det var svakheter ved risikovurderingen. Nå fikk de merknad om at trusselaktøren fremmed etterretning burde vært inkludert fordi det var et offshoreanlegg.

Det er sjelden at havneanlegg klager på vedtak om avslag på en sikringsrisikoanalyse. 2 av de 29 som har fått avslag første halvår 2024, har imidlertid klaget på avslaget. I disse to sakene er det faglig uenighet mellom sikringsvirksomheten og Kystverket og begge havneanleggene fikk midlertidig godkjenning til drift i påvente av klagesaksbehandlingen. I de øvrige 27 har sikringsvirksomhetene levert inn ny analyse som Kystverket har godkjent.

Kystverket har for øvrig endret godkjenningspraksisen. Tidligere fornyet de godkjenningen uten å kreve en ny sikringsrisikoanalyse dersom havneanlegget oppga at det ikke hadde skjedd endringer siden den forrige analysen. Fra rundt 2022 tillot imidlertid ikke Kystverket denne forenklede

[239] Hentet fra SafeSeaNet Norway.

godkjenningsprosessen lenger, og fra da av har alle havneanlegg måttet engasjere en sikringsvirksomhet som utarbeider en ny sikringsrisikoanalyse.[240]

Alle sikringsvirksomheter som gjennomfører sikringsrisikoanalyser, er godkjent av Kystverket og skal ha god kjennskap til det maritime sikringsregelverket. Omfanget av avslag kan tyde på at det likevel er utfordrende for dem å vite hva som skal til for å etterleve regelverket. Mangel på klarhet og forutsigbarhet kan gjøre at det blir vanskelig for sikringsvirksomhetene forstå hva som ligger innenfor det regelverkets krav og myndighetenes forventninger.

7.3.3 Kystverket mangler skriftlig veiledning på sentrale områder

Det maritime sikringsregelverket har funksjonsbaserte krav. Det vil si at reglene dreier seg om generelle mål, resultater og prosesser heller enn spesifikke krav.[241] I utgangspunktet er funksjonsbaserte regelverk egnet til å regulere områder hvor risikoen endres. Detaljregulering kan føre til at krav blir utdaterte, mens funksjonsbaserte regler legger til rette for skjønnsutøvelse, noe som gjør at reglene kan tilpasses raske endringer.

Det kan imidlertid være utfordrende å forholde seg til krav som i liten grad er spesifiserte. Lysneutvalget peker på at mangelen på klarhet og forutsigbarhet kan gjøre at det blir vanskelig å forstå hva som ligger innenfor det funksjonsbaserte regelverkets krav og myndighetenes forventninger. Funksjonsbaserte krav setter derfor store krav til regelverksforvalterens evne og kapasitet til å tilby oppdatert veiledning i regelverksforståelse og til kontinuerlig å vurdere om etterlevelsen er tilstrekkelig og forsvarlig.[242]

Kystverket opplyser at noen av sikringsvirksomhetene er mer aktive med å involvere Kystverket for å få råd i arbeidet med sikringsrisikoanalysene enn andre.[243]

Kystverket har som nevnt utarbeidet en veileder og en mal som beskriver hvordan sikringsrisikoanalysene skal utarbeides. Disse ble oppdatert i 2016 og i 2024. Kystverket har også utarbeidet en veileder til forskrift om sikring av havneanlegg. Denne er ikke blitt oppdatert siden den kom ut i 2013. Kystverket gir noe informasjon gjennom nyhetsbrev, men har ikke publisert noen veiledere om hvordan spesifikke tema som IT/OT, sabotasje og innsidere skal eller bør håndteres.

7.3.4 Kystverket vurderer i begrenset grad IT/OT-trusselen

I behandlingen av stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet har Stortinget understreket betydningen av å ha en nasjonal kompetansestrategi for IKT-sikkerhet.[244] En sikringsrisikoanalyse skal oppfylle kravene i ISPS-koden del B 15.3.[245] Det følger av denne at analysen skal omhandle «radio- og telekommunikasjonssystemer, herunder datasystemer og nettverk».[246]

Trafikkstyrelsen[247] i Danmark har publisert en veileder[248] om hvordan havner og havneanlegg skal håndtere informasjonssikkerhet. Veilederen klargjør forholdet til det maritime sikringsregelverket slik:

> «The European Commission has found it useful to develop this guidance document to clarify the legislative requirements concerning the security of network and information systems used

[240] Basert på en gjennomgang av Kystverkets saksbehandlingssystem, Elements.
[241] NOU 2015: 13. (2015). *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*, side 294; Haugland, A. (2012). *Bruk av funksjonsbaserte regelverk og rettslige standarder* I P. H. Lindøe, J. Kringen og G. S. Braut (Red.) (2012). *Risiko og tilsyn: Risikostyring og rettslig regulering*, side 173–177.
[242] NOU 2015: 13. (2015). *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*, side 294−295.
[243] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 25. april 2024.
[244] Innst. 326 (2016−2017), jf. Meld. St. 10 (2016–2017). *Risiko i et trygt samfunn: Samfunnssikkerhet.*
[245] Forskrift om sikring av havneanlegg § 9.
[246] ISPS-koden del B 15.3.5.
[247] Trafikkstyrelsen er en dansk myndighet med ansvar blant annet innenfor havner, jernbane, kollektivtrafikk, luftfart og post (Trafikstyrelsen).
[248] Stakeholder Advisory Group on Maritime Security. (u.å.). *Guidance on how to treat cybersecurity at the port facility and port level (SAGMAS doc. 6903).*

by ports and port facilities, according to Regulation (EC) No 725/2004 of 31 March 2004 on enhancing ship and port facility security […].»

I denne veilederen går det fram at havneanleggene skal vurdere trusselen og risikoen for uønskede cyberhendelser.

I punkt 0 viste vi til flere eksempler på at cyberangrep har rammet operasjonene i havneanlegg. Det er særlig to typer havneanlegg hvor IT/OT er viktig for å sikre den operative evnen i havneanlegget:

- LOLO-konteinerhavneanlegg som losser og laster konteinere med kraner. Disse havnene bruker som regel systemer som styrer hvor og hvordan hver enkelt konteiner skal fraktes til og fra lagringsplasser i havneanlegget via traktorer og kraner til og fra skipet.
- LPG-havneanlegg som laster og losser petroleumsprodukter, særlig flytende petroleumsgass, LPG (liquefied petroleum gas). Disse havnene bruker i stor grad automatiserte systemer til lastingen og lossingen.

Vi har analysert sikringsrisikoanalysen og sikringsplanen for ni store LOLO-havneanlegg og tre LPG-anlegg for å finne ut i hvilken grad cybertrusselen er vurdert og hensyntatt. Analysene viser at sikringsvirksomhetene i flere tilfeller drøfter trusselaktører som kan benytte cyberangrep, i sikringsrisikoanalysene, men analysene av cybertrusler er ikke sammenhengende. I flere av analysene har ikke sikringsvirksomhetene identifisert noen verdier som kan rammes av cyberangrep, for eksempel logistikksystemer, andre IT-systemer eller operasjonell teknologi (OT).

Når sikringsrisikoanalysen ikke har identifisert noen verdier som skal beskyttes mot cyberangrep, vil ikke analysen kunne lede fram til gode sikringstiltak som skal beskytte dem mot dette. Analysene og sikringsplanene er godkjent av Kystverket.

I noen av sikringsrisikoanalysene vises det til at havneanlegget selv, eller et selskap i konsernet som havneanlegget er en del av, tidligere har vært utsatt for cyberangrep. I disse tilfellene er havneanleggets IKT-verdier, sårbarheter og trusler bedre behandlet i sikringsrisikoanalysen. I disse anleggene er sårbarheten dessuten redusert ettersom det allerede er iverksatt tiltak for å bedre sikkerheten. Likevel har de også implementert tiltak i sikringsplanen som skal redusere sårbarheten ytterligere. Tiltakene skal også bidra til å gjenopprette normalsituasjonen ved eventuelle uønskede cyberhendelser.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet, som er det nasjonale fagmiljøet for IKT-sikkerhet, råder i risikovurderingen for 2024 norske virksomheter til å kartlegge virksomhetens verdier. Målet er at de skal få bedre forutsetninger for å se sitt eget sikkerhetsarbeid i en større sammenheng, uavhengig av om de er omfattet av sikkerhetsloven eller ei. Nasjonal sikkerhetsmyndighet viser til at det for eksempel ikke er nok med gode fysiske sikringstiltak dersom virksomhetens verdier enkelt kan rammes digitalt eller gjennom leverandørkjeden.[249]

Kystverket opplyser i intervju at de mener at sikring mot cyberhendelser ikke inngår direkte i det maritime sikringsregelverket, og at formuleringen om «radio- og telekommunikasjonssystemer, herunder datasystemer og nettverk» i ISPS-koden må tolkes i lys av den tiden det ble skrevet. De mener at lovgiver ikke kan ha sett for seg den cybertrusselen som finnes i dag. Kystverket mener også at de trenger mer kompetanse på cybersikkerhet.[250]

Kystverket peker videre på at de største havnene i Norge vil bli omfattet av NIS1-direktivet[251] når regelverket innføres.[252] NIS1-direktivet skal innføres som norsk rett gjennom digitalsikkerhetsloven og

[249] Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2024). *Risiko 2024: Nasjonal sikkerhet – et felles ansvar,* side 8.
[250] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024
[251] Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2016/1148.
[252] Intervju med Kystverket 30. oktober 2024

forskrift til denne. Regelverket skal gjelde for virksomheter med særlig betydning for samfunnet ved å forebygge, avdekke og motvirke uønskede hendelser i nettverks- og informasjonssystemer som brukes for å levere samfunnsviktige tjenester.[253] Stortinget vedtok digitalsikkerhetsloven i 2023, men den blir ikke gjeldende før forskriften til loven er vedtatt. Forskriften og høringsinnspillene er per mars 2025 til behandling hos Justis- og beredskapsdepartementet.

I høringsforslaget til digitalsikkerhetsforskriften foreslås det at forskriften skal gjelde for de største havnene, og disse defineres som «havner eller havneanlegg som har et godsomlag på mer enn 100 000 tonn, og/eller som håndterer mer enn 100 000 passasjerer». Begge terskelverdiene er per år sett over en femårsperiode.[254]

Kystverket antar at de foreslåtte terskelverdiene i høringsforslaget innebærer at 100 til 150 av de største havneanleggene vil falle inn under forskriften, og at disse dermed vil måtte utarbeide analyser om digital sikkerhet i havnene/havneanleggene. Disse analysene vil imidlertid ikke automatisk bli en del av sikringsrisikoanalysene.[255]

7.4 Hva avdekker Kystverket gjennom tilsyn, og hvilke reaksjoner gir de på avvik?

Kystverket har gjennomført til sammen 619 tilsyn i perioden 2019–2024. I 2020 og 2021 var antallet tilsyn redusert på grunn av koronapandemien. I perioden 2022–2024 ble det gjennomført 357 tilsyn.

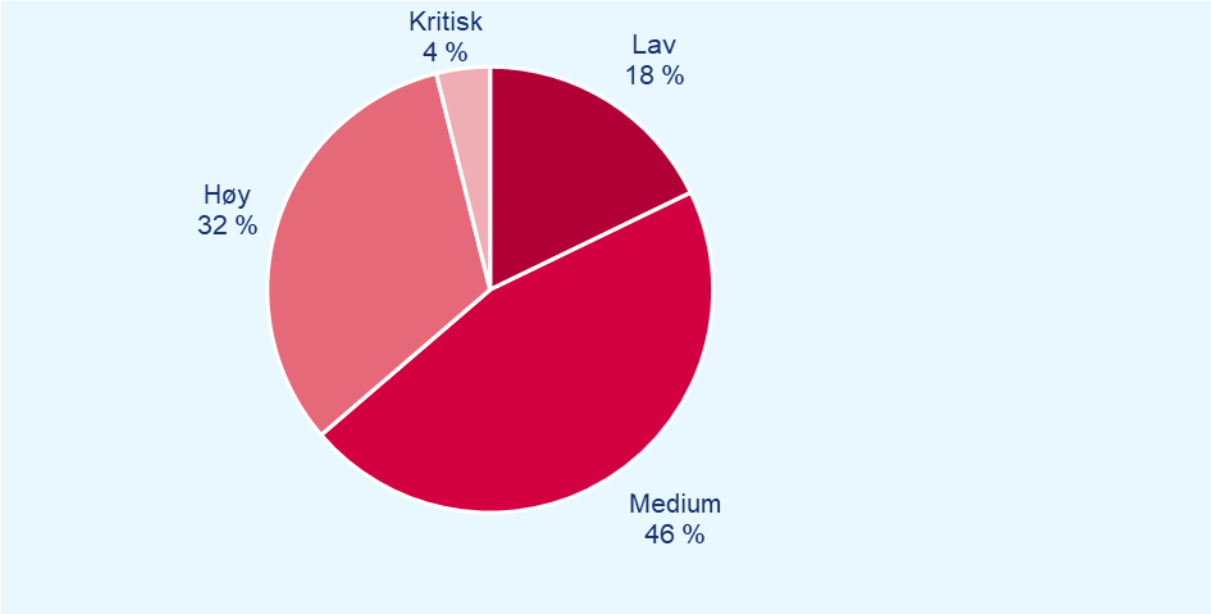
7.4.1 Kystverket avdekker svakheter i sikringen

Kystverket har utarbeidet en instruks for gjennomføring av tilsynene. Under tilsynene skal sikringsrisikoanalysen og sikringsplanen gjennomgås for å kontrollere at de etterleves. Hvis tilsynet avdekker avvik, altså brudd på forskriften om sikrings av havneanleggs bestemmelser, kategoriseres avvik etter hvilken konsekvens avviket kan ha for sikringen av havneanlegget. Kategoriene er kritisk, høy, middels og lav.[256]

I 208 av de 357 tilsynene som ble gjennomført i perioden 2022–2024, var det minst ett avvik, og det største antallet avvik i ett tilsyn var 13.

[253] Digitalsikkerhetsloven § 1.
[254] Justis- og beredskapsdepartementet. (2024). *Høring - forslag til forskrift til digitalsikkerhetsloven (digitalsikkerhetsforskriften), side 10*
[255] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.
[256] Kystverket. (2023). *Instruks-Gjennomføring av tilsyn.*

Figur 9 Andelen avvik for hver alvorlighetsgrad i perioden 2022–2024, n=1105



Kilde: Riksrevisjonen, basert på data fra SafeSeaNet Norway

Figur 9 viser hvordan de 357 tilsynene som Kystverket gjennomførte i perioden 2022–2024, fordeler seg mellom de ulike alvorlighetsgradene. Den viser at alvorlighetsgraden for flertallet av avvikene er definert som «Lav» eller «Medium». Kystverket fant 43 kritiske avvik i de 357 tilsynene. Om lag halvparten av disse avvikene gjaldt vedlikehold av sikringsrisikoanalyser, den kategorien der det er flest kritiske avvik.

Kystverket har 36 avvikskategorier, og vi har også gått gjennom de 357 tilsynene for å finne ut i hvilke av disse kategoriene det oftest avdekkes avvik. Resultatet er gjengitt i tabell 3.

Tabell 3 De ti vanligste avvikskategoriene i perioden 2022−2024, n = 357

Avvik	Antall tilsyn med vedtak
Driller	127
Øvelser	126
Vedlikehold av sikringsplan	108
Intern revisjon	107
Opplæring av personell med sikringsoppgaver	90
Fysisk sikring av havneanlegg (barrierer, inkl. skilt)	76
Visitasjon av personer, inklusiv håndbagasje	73
Adgangskontroll til havneanlegget	61
Vedlikehold av sikringsrisikoanalyse	58
Adgangsbegrensede områder	28

Kilde: Riksrevisjonen, basert på data fra SafeSeaNet Norway

Tabell 3 viser de ti vanligste avvikskategoriene og i hvor mange tilsyn hver kategori er avdekket. Ett tilsyn kan avdekke flere avvik. De aller vanligste avvikskategoriene er driller og øvelser. Det betyr at det ikke gjennomføres nok øvelser og driller for å trene på håndteringen av tilsiktede uønskede hendelser.

Av de 58 avvikene som gjaldt vedlikehold av sikringsrisikoanalysen, var 22 vurdert som kritisk. Av disse førte 20 til pålegg om å utarbeide en ny sikringsrisikoanalyse, mens 2 førte til pålegg om å korrigere sikringsrisikoanalysen.

7.4.2 Kystverket har flere ulike reaksjonsformer

Hvis tilsynet har avdekket avvik, vil Kystverket i nesten alle tilfeller sende et varsel om enkeltvedtak med et pålegg om å utbedre avviket innen en gitt tidsfrist. Kystverket har også anledning til å gi administrative sanksjoner ved vesentlige brudd på regelverket.[257] Dette kan gå ut på å gi et anlegg et midlertidig forbud om å betjene skip i internasjonal fart eller å trekke tilbake godkjenningen av havneanlegget. Kystverket gir også forhåndsvarsel om slike sanksjoner. Hvis tilsynet har avdekket svært kritiske avvik, kan Kystverket i løpet av tilsynet uten forhåndsvarsel fatte vedtak om oppretting av avviket eller tilbaketrekking av havneanleggets godkjenning.[258]

Bruk av disse sanksjonene gir havneanlegget ekstra insentiv til å utbedre avviket raskt siden de ikke kan drive virksomhet før de har godkjenning.

Vi har analysert 50 tilsynsrapporter i perioden 2019–2024 hvor Kystverket har vurdert at minst ett avvik er kritisk. I flere av disse tilfellene ble det gjort vedtak uten forhåndsvarsel, eller det ble gitt varsel med svært kort frist:

- I ett tilfelle stilte Kystverket krav om at havneanlegget måtte iverksette tiltak umiddelbart for å unngå sanksjoner.
- I fire tilfeller måtte avviket lukkes i løpet av kort tid (én uke).
- I fire tilfeller ble godkjenningen trukket tilbake, slik at havneanleggene ikke hadde anledning til å betjene skip i internasjonal trafikk. I ett av disse tilfellene hadde havneanlegget fjernet porten inn til anlegget. Det ble heller ikke utført noen form for adgangskontroll, slik at alle som ønsket det, fritt kunne gå eller kjøre inn og ut av havneanlegget.
- I ett tilfelle ble det gitt et midlertidig forbud mot å betjene skip i internasjonal trafikk. Dette var et oppfølgingstilsyn, hvor det tidligere var gitt vedtak om rask oppretting av avvik uten varsel.

Kystverket har også fattet tre vedtak som innebar at havneanleggene fikk midlertidig forbud mot å betjene skip i internasjonal trafikk. I disse tilfellene ble det sendt varsel om vedtaket på vanlig måte.

I et tilfelle ble det avdekket ni avvik i tilsynet, og Kystverket mente at disse til sammen gjorde det nødvendig å gi havneanlegget varsel om midlertidig forbud. Bakgrunnen for tilsynet var en tidligere sikringshendelse i havneanlegget. I den forbindelse ble også flere personer som oppholdt seg i havneanleggets nærhet, pågrepet. Kystverket viste til at sikringsrisikoanalysen ikke var revidert etter at truslene som berører havneanlegget, var endret, og derfor måtte oppdateres. Kystverket beskrev det slik:

«Selv om myndigheter har et tydelig ansvar i denne saken, vil også havneanlegget kunne påvirkes og ha et ansvar i slike situasjoner. Dette er ikke vurdert i dagens sikringsrisikoanalyse. Etter en slik hendelse skal det gjøres en vurdering av om dette utløser krav til å revidere sikringsrisikoanalysen.»

[257] Forskrift om sikring av havneanlegg § 21.
[258] Kystverket. (2023). *Instruks – Forberedelse av tilsyn, Dokument-ID: 1609-1.*

Kystverket har sendt *varsel om tilbaketrekking av godkjenning* etter tilsyn én gang i perioden 2019–2024. Varselet gikk til et havneanlegg i 2023 for gjentatte og kritiske avvik. Havneanlegget utbedret avvikene innen fristen slik at endelig vedtak ikke ble fattet.

Gjennomgangen viser at Kystverket i enkelte tilfeller bruker sanksjonsmulighetene når de avdekker kritiske eller omfattende avvik. De har også brukt virkemiddelet for å sikre at havneanlegg utarbeider en ny sikringsrisikoanalyse.

7.5 Sikrer Kystverket at det gjøres nye vurderinger når grunnlaget for sikringsrisikoanalysene endres?

Dersom grunnlaget for sikringsrisikoanalysen endres, skal analysen gjennomgås og oppdateres før den sendes til Kystverket for fornyet godkjenning. Ansvaret for å vurdere om det har skjedd endringer, ligger hos havneanleggene.

Kystverket viser til at nye trusler eller økt trusselnivå er eksempler på endringer som bidrar til at grunnlaget for sikringsrisikoanalysen endres.[259] Endringene kan også være fysiske, for eksempel en ny kjøreport i havna.

Ifølge Nasjonal sikkerhetsmyndighets sikkerhetsfaglige råd er det avgjørende at virksomheter har tilgang til relevant trussel- og sikkerhetsinformasjon i sikkerhetsarbeidet, og at risikovurderinger oppdateres regelmessig. Oppdatert trussel- og sikkerhetsinformasjon kan endre premissene for gjeldende risikovurderinger og dermed kreve en ny vurdering med nye tiltak.[260]

Vi har undersøkt hvor lang tid det tar mellom hver godkjenning, og hvordan Kystverket følger opp endringer i trusselbildet som har betydning for sikringen av havneanleggene.

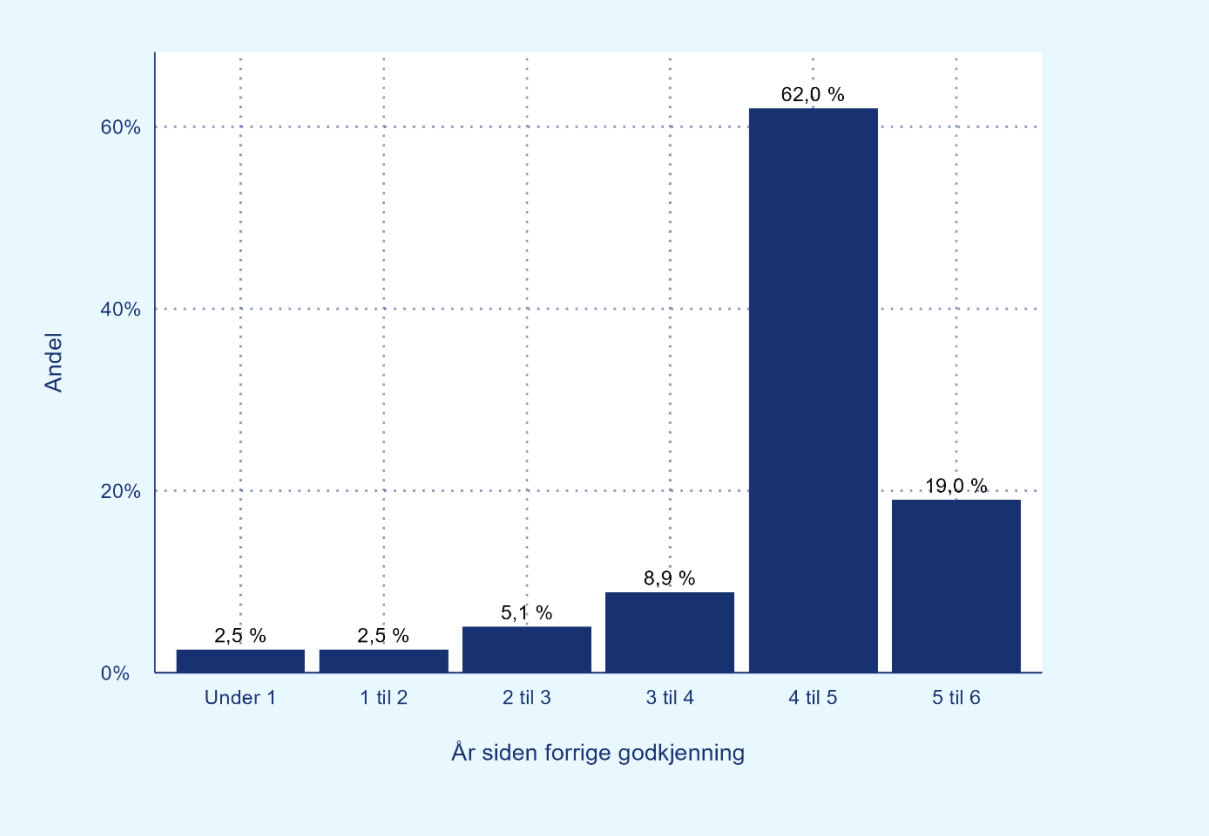
7.5.1 Det er flere årsaker til at noen havneanlegg fornyer godkjenningen før det er gått fem år

Når Kystverket godkjenner sikringsrisikoanalysen og sikringsplanen for et havneanlegg, gir de godkjenning for fem år.[261] Vi har undersøkt hvor lang tid det i praksis tar mellom hver godkjenning.

Oversikten nedenfor viser 79 av de 90 havneanleggene som ble godkjent første halvår 2024. Åtte havneanlegg ble førstegangsgodkjent i 2024, og tre ble godkjent mer enn ett år etter at forrige godkjenning utløp. Disse elleve er ikke med i analysen.

[259] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 19. juni 2024.
[260] Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2023). *Sikkerhetsfaglig råd: Et motstandsdyktig Norge.* Nasjonal sikkerhetsmyndighets sikkerhetsfaglige råd bygger på Nasjonal sikkerhetsmyndighets egne kilder om sårbarheter, risiko og sikkerhetsutfordringer i Norge samt på erfaringer fra rådgivning, testing, tilsyn og hendelseshåndtering. Beskrivelser av trusselbildet og sikkerhetstrender er basert på rapporter og informasjon fra Etterretningstjenesten og PST samt på framskrevne analyser i rapporter fra Forsvarets forskningsinstitutt. I tillegg har de benyttet andre kilder i forvaltningen, NATO, EU og forskningsinstitusjoner i inn- og utland for å sikre tilstrekkelig bredde og dybde. Private og offentlige virksomheter har gitt innspill til de sikkerhetsfaglige rådene, blant annet gjennom Nasjonalt cybersikkerhetssenters partnernettverk.
[261] Helt unntaksvis har Kystverket gitt godkjenning av kortere varighet.

Figur 10 Antall år siden forrige godkjenning for havneanlegg som fornyet godkjenningen første halvår i 2024, n = 79



Kilde: Riksrevisjonen, basert på data fra SafeSeaNet Norway per 25. november 2024 sammenstilt med Kystverkets vedtak om tidligere godkjenning hentet fra saksbehandlingssystemet Elements

Figur 10 viser hvordan havneanleggene fordeler seg med hensyn til hvor mange år det gikk fra forrige godkjenningsvedtak til de fikk et nytt godkjenningsvedtak fra Kystverket. Figuren viser at få havneanlegg oppdaterer sikringsrisikoanalysen i løpet av de første årene etter godkjenningen. 62 prosent av havneanleggene fikk nytt godkjenningsvedtak i løpet av det siste året av den maksimale godkjenningsperioden. Hvis de ikke får ny godkjenning innen fem år fra forrige godkjenning, mister de tillatelsen til å motta skip. Figuren viser at dette gjaldt for en femdel.

Det kan være flere årsaker til at noen havneanlegg fornyer godkjenningen før det er gått fem år. Årsakene til at 15 av havneanleggene i utvalget har fått fornyet godkjenningen mindre enn fire år siden forrige godkjenning, er som følger:

- Seks sendte inn ny sikringsrisikoanalyse fordi havneanlegget hadde fått pålegg om det i tilsyn fra Kystverket.
- To oppga endringer i typen operasjoner og grensedragninger.
- To var påvirket av et økt sikringsnivå i forbindelse med sabotasjen av Nord Stream.
- Tre startet en ny godkjenningsprosess i god tid før utløpet av eksisterende godkjenning.
- To leverte tidlig på grunn av misforståelser.

Gjennomgangen viser at det vanligste er at de blir pålagt å utarbeide en ny sikringsrisikoanalyse av Kystverket. I 2 av de 15 tilfellene er bakgrunnen endringer i trusselbildet.

7.5.2 Kystverket gir bare pålegg om ny risikoanalyse etter tilsyn

Kystverket kan gi pålegg om ny sikringsrisikoanalyse som følge av endringer.

Kystverket opplyser at de tidligere konsentrerte seg om betydningen av endringer i havneanleggets fysiske infrastruktur og eiendeler. De siste årene har de imidlertid også rettet oppmerksomheten mot endringer i trusselbildet som kan få konsekvenser for verdier og sårbarhet.[262]

Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen[263] har gitt ut en veileder som viser til at havneanlegg ifølge ISPS-koden har plikt til å revidere sikringsrisikoanalysen ved større endringer («major changes»). Dersom det ikke har vært slike endringer, skal det gjennomføres en ny analyse minst hvert femte år.[264]

Det europeiske sjøsikkerhetsbyråets veileder gir konkrete eksempler på endringer som utløser behov for ny sikringsrisikoanalyse innen utløpet av femårsfristen:

- innføring av digitaliserte kraner er et eksempel på en endring i infrastruktur og eiendeler
- LNG-havneanleggenes endrede verdi i dagens geopolitiske situasjon er et eksempel på en endring i trusselen mot havneanlegget[265]

Den internasjonale sjøfartsorganisasjonens og Det europeiske sjøsikkerhetsbyrås veiledere viser på samme måte som Kystverket til behovet for å gjøre nye vurderinger ved endringer som kan påvirke sikringen av havneanlegget.

Kystverket opplyser at de først og fremst oppdager at sikringsrisikoanalysene bør oppdateres under tilsynene, og at de i disse tilfellene kan gi pålegg om å utarbeide en ny analyse,[266] jf. punkt 7.4.2. I de tilfellene havneanleggene blir pålagt å utarbeide ny sikringsrisikoanalyse, er forskjellen mellom verdier, trusler og sårbarheter ifølge Kystverket betydelig større enn da sikringsrisikoanalysen ble godkjent.[267]

Ved to anledninger har Kystverket *anbefalt* havneanlegg å utarbeide ny sikringsrisikoanalyse som tar høyde for en ny trussel. Vi har gjennomgått Kystverkets videre behandling av disse havneanleggene og ser at de *først etter tilsyn* påla dem å utarbeide ny sikringsrisikoanalyse.

Havneanlegg som er unntatt fra forbudet mot å ta imot russiske fartøy

Regjeringen besluttet i oktober 2022 at russiske fiskefartøy kun kan anløpe havneanlegg i Tromsø, Kirkenes og Båtsfjord, og at alle de russiske fartøyene som kommer til disse havnene, skal kontrolleres.[268]

Sommeren 2023, nærmere ett år etter adgangsinnstrammingen, sendte Kystverket ut brev til havneanleggene i de tre havnene. Havneanleggene ble informert om at Kystverket anser anløpene fra russiske fiskefartøy som forhold som kan få endre grunnlaget for sikringsrisikoanalysen. Kystverket *anbefalte* havneanleggene å gjennomgå sikringsrisikoanalysen for å vurdere om denne trafikken medfører en økt trussel mot havneanlegget.

Under et tilsyn med et av havneanleggene sommeren 2023 ga Kystverket anlegget pålegg om å gjennomgå og oppdatere sikringsrisikoanalysen og sikringsplanen. Kystverket begrunnet pålegget med at det har skjedd vesentlige endringer i trusselbildet de siste årene som ikke var belyst i den eksisterende sikringsrisikoanalysen. Den nye sikringsrisikoanalysen burde vurdere om de russiske

[262] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.
[263] Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen er en av FNs særorganisasjoner og er ansvarlig for reguleringen av den internasjonale skipsfarten.
[264] Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen. (2021). *Guide to maritime security and the ISPS code* (2021 edition), punkt 3.6.9–3.6.12.
[265] Interim Guidance on Maritime Security v. 2023, side 52.
[266] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 19. juni 2024.
[267] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.
[268] Regjeringen. (2022). *Skjerper kontrollen med russiske fiskefartøy*; *Forskrift om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territorielle integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet § 19 a.*

fiskefartøyenes adgang til havneanlegget kunne medføre en økt trussel, påpekte Kystverket. Avviket ble vurdert som kritisk. Havneanlegget sendte inn en ny sikringsrisikoanalyse, som konkluderte med at havneanlegget var lite relevant for trusselaktørene fremmed etterretning, sabotører (agenter for fremmede makter) og andre lands spesialstyrker i det nåværende geosikkerhetspolitiske klimaet. Kystverket godkjente sikringsrisikoanalysen uten merknader.

De øvrige havneanleggene der russiske fiskefartøy har adgang, ble ikke fulgt opp på tilsvarende måte. I september 2024, to år etter innstrammingen, dro Kystverket på tilsyn til Kirkenes-havneanleggene. Havneanleggene hadde ikke respondert på Kystverkets anbefaling året før om å oppdatere sikringsrisikoanalysen, og Kystverket hadde heller ikke etterspurt det utover en påminnelse. To av havneanleggene fikk pålegg om å oppdatere sikringsrisikoanalysen, men pålegget var ikke begrunnet i et endret trusselbilde slik som i Båtsfjord.

To av de tre havneanleggene i Tromsø Havn hadde tilsyn av Kystverket i mars 2023. Kystverket planlegger tilsyn i den tredje, men de har ikke gjennomført det ennå.[269]

Endret trusselbilde som følge av fullskalainvasjonen av Ukraina

Kystverket sendte i april 2022 et nyhetsbrev til havneanleggene der tok de opp det nye trusselbildet og minnet havneanleggene om at de må melde fra om sikringshendelser.

I september samme år ble det utført en sabotasjeaksjon mot Nord Stream-gassrørledningene i Østersjøen. Som følge av denne hendelsen hevet Kystverket sikringsnivået til sikringsnivå 2 for 20 havneanlegg som betjener olje- og gassnæringen. Heving av sikringsnivå omtales nærmere i punkt 7.6.

Deretter gikk det fire måneder før Kystverket i slutten av januar 2023 anbefalte havneanleggene å oppdatere sikringsrisikoanalysene og sikringsplanene på grunn av den varig endrede sikkerhetssituasjonen.[270] Kystverket oppfattet at flere av de aktuelle havneanleggene mente at tiltakene de hadde tilgjengelige på sikringsnivå 2, ikke var treffende nok, og at tiltakene ikke ga rom for nødvendig fleksibilitet i et endret trusselbilde.

Kystverket viser til at hevingen av sikringsnivå etter Nord Stream-hendelsen er den eneste som har vært langvarig. Hevingen ble gjort for å svare på en ny situasjon med betydelig usikkerhet, og Kystverket hadde ikke noen klar strategi for å gå ned til nivå 1 igjen da de hevet sikringsnivået. Etter hvert ble det klart at usikkerheten ble den nye normalen, og de anbefalte derfor havneanleggene å gjennomføre en ny sikringsrisikoanalyse. Kystverket er tilbakeholdne med å gi pålegg om ny sikringsrisikoanalyse og valgte å ikke gjøre det i denne situasjonen. Det er havneanlegget selv som skal passe på at sikringsrisikoanalysen er tilpasset verdier, trusler og sårbarheter.[271]

Kystverket var på tilsyn hos flere av de 20 havneanleggene i perioden da de opererte på sikringsnivå 2. Tilsynene resulterte ikke nødvendigvis i at havneanleggene fikk pålegg om å utarbeide ny sikringsrisikoanalyse. I et eksempel kom Kystverket på tilsyn i august 2023. Da hadde havneanlegget operert på sikringsnivå 2 i nærmere ett år. Den siste godkjente sikringsrisikoanalysen var fra 2019, og den tok ikke for seg sabotasje som trusselscenario. Havneanlegget fikk ikke pålegg om å utarbeide ny sikringsrisikoanalyse.

Et par måneder senere skrev Kystverket til et annet havneanlegg at:

> «*Sikringsrisikoanalysen har […] vurdert fremmede stater/etterretning til moderat, med den begrunnelse at ingen kjente hendelser har vært rettet mot andre havneanlegg eller verft i*

[269] Per 31. desember 2024.
[270] Brev av 25. januar 2023 fra Kystverket til flere havneanlegg.
[271] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.

Norge. I lys av at havneanlegget benyttes til bygging av moduler til offshoreinnretninger, vedlikehold og reparasjoner av rigger og skip deriblant militære fartøy, må en kunne anta at havneanlegget vil være et attraktivt mål for etterretning og fremmede stater. PST påpeker spesielt at informasjon om de fleste forhold ved norsk olje-, gass og kraftsektor og militære vil være av stor interesse for Russland. Å justere ned trusselnivået for fremmede stater/etterretning fra høyt til moderat anses ikke å være i tråd med dagens trusselbilde for havneanlegget.»

Kystverket avslo denne sikringsrisikoanalysen med begrunnelse i mangelfull identifisering av trusler og sannsynlighet for at de skal oppstå og mangelfull vurdering av konsekvens og sårbarhet.

Det er Kystverket som har ansvaret for å håndheve det maritime sikringsregelverket. Gjennomgangen viser at Kystverket er tilbakeholdne med å kreve nye sikringsrisikoanalyser ved endringer i trusselbildet som kan ha betydning for sikringen av havneanleggene.

Departementet opplyser i intervju at de er kjent med at det er svakheter i Kystverkets arbeid på dette området.[272]

7.6 Bidrar hevingen av sikringsnivå til å sikre havneanleggene når trusselbildet endres?

For å forebygge og hindre skade på havner eller skip fastsetter Kystverket det maritime sikringsnivået for havneanlegg som tar imot skip i internasjonal fart.[273] Trusselen kan være generell eller spesifikk.

Med maritimt sikringsnivå menes graden av risiko for at en sikringshendelse vil bli forsøkt utført eller vil inntreffe. En sikringshendelse vil si en mistenkelig handling eller omstendighet som utgjør en trussel mot et skip, et havneanlegg eller en havn. Det følger av ISPS-koden og forskrift om sikring av havneanlegg § 4 at det er tre kategorier av maritimt sikringsnivå:

- Sikringsnivå 1: Et minimum av relevante sikringstiltak skal opprettholdes til enhver tid.
- Sikringsnivå 2: Relevante tilleggstiltak for sikring skal opprettholdes i en viss tidsperiode på grunn av en midlertidig økt risiko for hendelser som kan true sikkerheten.
- Sikringsnivå 3: Ytterligere spesifikke sikringstiltak skal opprettholdes i en begrenset tidsperiode når en hendelse som kan true sikkerheten er umiddelbart forestående eller sannsynlig. Dette er et helt ekstraordinært tiltak.

Til vanlig er sikringsnivået ved havneanleggene satt til 1. Heving av sikringsnivå innebærer at havneanleggene skal innføre tilleggstiltak i en viss tidsperiode på grunn av en midlertidig økt risiko for hendelser som kan true havneanlegg eller skip. Dette utløser krav om tilsvarende sikringsnivå for skipene som skal anløpe havneanlegget. Konkrete sikringstiltak for nivå 1, 2 og 3 skal framgå av det enkelte havneanleggs gjeldende sikringsplan.[274]

I veiledningen til forskrift om sikring av havneanlegg anbefaler Kystverket følgende: For «alle typer havneanlegg som skal gjennomføre gjennomsøkning ved stikkprøvekontroll bør frekvensen settes til minimum 20 prosent på sikringsnivå 2 og 100 prosent på sikringsnivå 3».[275] Utover dette har ikke Kystverket satt noen generelle føringer for ytterligere tiltak som må gjelde ved høyere sikringsnivå. Hva som blir ansett som tilstrekkelige sikringstiltak for de ulike sikringsnivåene, er en vurdering som gjøres for hvert enkelt havneanlegg i forbindelse med Kystverkets godkjenning av sikringsplanen.

[272] Verifisert referat fra intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 4. desember 2024.
[273] Prop. 1 S (2024–2025), side 272.
[274] ISPS-koden del B 16.3 punkt 3 og 4. Dette er krav som er gjort obligatoriske gjennom forskrift om sikring av havneanlegg.
[275] Kystverket. (2013). *Veiledning til forskrift om sikring av havneanlegg,* side 43.

7.6.1 Maritimt sikringsnivå brukes for å hindre sikringshendelser

Kystverket har hevet sikringsnivået til nivå 2 ved fem anledninger. Det har ikke vært noen tilfeller av heving til sikringsnivå 3.

Tabell 4 Kystverkets heving av sikringsnivå

År	Hvem	Bakgrunn
2013	ett havneanlegg	funn av bombelignende gjenstand i sjøen
2014	alle havneanlegg	generell økt terrortrussel
2022	20 havneanlegg som betjener olje- og gassnæringen	etter Nord Stream-sabotasjen
2023	havneanlegg i Oslofjorden	besøk fra et amerikansk hangarskip
2024	havneanlegg i Oslofjorden	besøk fra et amerikansk hangarskip

Kilde: Riksrevisjonen, basert på informasjon fra Kystverket

Tabell 4 viser de fem tilfellene hvor Kystverket har hevet sikringsnivået. Med unntak av hevingen i forbindelse med Nord Stream-sabotasjen har alle tilfellene vært kortvarige.

Etter sabotasjen som rammet Nord Stream-gassrørledningene 26. september 2022, vedtok Kystverket at sikringsnivået skulle heves til nivå 2 for 20 havneanlegg som betjener olje- og gassnæringen. Kystverket har begrunnet hevingen med at sikringsrisikoanalysene i liten grad omfattet sabotasje som et dimensjonerende scenario, noe som innebar at sikringsplanene for sikringsnivå 1 ble vurdert som utilstrekkelige i en situasjon der sabotasjetrusselen var grunnen til hevingen av sikringsnivå.

Avgjørelsen om hvilke anlegg som skulle omfattes av hevingen, ble tatt av Kystverket i samråd med daværende Petroleumstilsynet, Forsvarets operative hovedkvarter, PST og Sjøfartsdirektorat.[276]

7.6.2 Visse forutsetninger må være oppfylt for at en heving av sikringsnivået skal fungere effektivt

Kystverket har høy terskel for å heve sikringsnivået, noe som gjenspeiles i at virkemiddelet kun er benyttet ved fem anledninger. Det er flere årsaker til dette.

For det første er et havneanleggs sikringsnivå offentlig tilgjengelig informasjon.[277] Det innebærer at hevingen av sikringsnivå kan fungere som en form for flagging av at myndighetene har oppdaget trusselen. I håndteringen av pågående hendelser kan dette virke mot sin hensikt. Smuglere som benytter mindre industrihavneanlegg på Vestlandet til å smugle narkotika fra Sør-Amerika, er et eksempel på en type trussel som har fått Kystverket til å velge andre virkemidler enn å heve sikringsnivået. Kystverket opplyser at de i etterkant av kokainbeslaget i Hydros havneanlegg på Husnes[278] har vært mye mer oppmerksom på slike forhold når de godkjenner sikringsrisikoanalyser for denne typen anlegg. Kystverket har også gjennomført ekstra tilsyn og hatt kontakt med selskaper som opererer denne typen havneanlegg, basert på informasjon fra tolletaten.[279]

For det andre er effekten av å heve sikringsnivået avhengig av at havneanleggets gjeldende sikringsplan inneholder tiltak som er egnet til å håndtere trusselen som er årsaken til at sikringsnivået

[276] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.
[277] Kystverket. *NAVAREA XIX Advarsler.*
[278] Tvilde, K.N. (2024). NRK.
[279] E-post av 29. november 2025 fra Kystverket til Riksrevisjonen.

heves. Nye trusler krever spesialdesignede tiltak som kanskje verken Kystverket, sikringsvirksomheten eller havneanlegget hadde forutsetninger for å ta høyde for da sikringsplanen ble utarbeidet og godkjent. Dersom feil tiltak blir iverksatt, kan resultatet være at driften av havneanlegget blir dyrere og lasting og lossing tar lengre tid enn på det ordinære sikringsnivået, uten at sikringen nødvendigvis blir tilsvarende forbedret.

Heving av sikringsnivå er et viktig verktøy, men det forutsetter at man i sikringsrisikoanalysen har tatt høyde for alle relevante trusler, og at sikringstiltakene i planene er tilpasset truslene.

8 Hvordan bidrar Nærings- og fiskeridepartementet til at havnevirksomheten ivaretar samfunnssikkerheten?

I dette kapittelet beskriver vi hvordan Nærings- og fiskeridepartementet følger opp samfunnssikkerhetsinstruksen, sikkerhetsloven og det maritime sikringsregelverket.

Departementet har ansvar for å identifisere og holde oversikt over grunnleggende nasjonale funksjoner, fatte vedtak om at virksomheter skal omfattes av sikkerhetsloven, og utpeke skjermingsverdige objekter. Departementets arbeid med dette er behandlet i et sikkerhetsgradert vedlegg.

8.1 Revisjonskriterier

- Nærings- og fiskeridepartementet skal kunne dokumentere at de avklarer og beskriver sentrale roller og ansvarsområder innenfor samfunnssikkerhet i egen sektor, gjør systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser av hendelser som kan true sektorens funksjonsevne, iverksetter nødvendige kompenserende tiltak og utarbeider mål for samfunnssikkerhetsarbeidet i sektoren.[280]
- Sikkerhetsloven skal virke sammen med sektorregelverket og utfylle dette.[281] Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for å vurdere om sektorregelverket er tilstrekkelig.
- Nærings- og fiskeridepartementet skal minimum hvert femte år vurdere behovet for krav til sikringstiltak i innenriks skipstrafikk og havneanlegg som betjener denne.[282]
- Havne- og farvannsloven åpner for at departementet kan forskriftsfeste krav om utvidet politiattest for personer som utfører oppgaver av betydning for sikringen av havner og havneanlegg.[283]
- Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for å følge opp arbeidet med å etablere sektorvise responsmiljøer innenfor maritim sikring.

8.2 Oppsummering

Nærings- og fiskeridepartementet

- har ikke oversikt over hvilke havner og havneanlegg som kan ha en samfunnskritisk rolle
- legger til grunn at det er tilstrekkelig redundans, det vil si at andre havner i mange tilfeller kan ta over operasjoner fra havner som rammes av hendelser, men har ikke undersøkt dette
- har ikke gjort noen helhetlig vurdering av havner som er kritiske for samfunnssikkerheten
- har ikke vurdert om det maritime sikringsregelverket er tilstrekkelig til å ivareta verdier som ikke er dekket av sikkerhetsloven
- mener dagens lovverk er tilstrekkelig når det gjelder havnenes betydning for samfunnssikkerheten
- har ikke avklart om havneanlegg med innenriks passasjertrafikk skal ha obligatoriske sikringstiltak
- har ikke vurdert om de skal forskriftsfeste krav om politiattest for personer som utfører oppgaver av betydning for sikringen av havner og havneanlegg

[280] Samfunnssikkerhetsinstruksen, kapittel IV.
[281] Prop. 153 L (2016−2017). *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)*, jf. Innst. 103 L (2017−2018), side 25.
[282] Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 725/2004. artikkel 3.3.
[283] Havne- og farvannsloven § 30 bokstav c. Vedtatt i 2018. i kraft fra 1. januar 2020.

- brukte seks år fra Stortingets vedtak om å etablere sektorvise responsmiljøer til dette var etablert for maritim sektor

8.3 Hvordan følger departementet opp arbeidet med samfunnssikkerheten etter samfunnssikkerhetsinstruksen?

Hvert enkelt departement har ansvar for samfunnssikkerheten i egen sektor.[284] Dette ansvaret innebærer å arbeide med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Av interesse for denne undersøkelsen er Nærings- og fiskeridepartementets arbeid med å forebygge og håndtere tilsiktede uønskede hendelser i havneanleggene som kan ha konsekvenser for samfunnssikkerheten.

Norge er avhengig av stabile forsyninger av varer og tjenester for å opprettholde et velfungerende samfunn.[285] Nærings- og fiskeridepartementet har hovedansvar for den kritiske samfunnsfunksjonen forsyningssikkerhet. Havner kan spille en viktig rolle både innenfor matvareforsyning og drivstofforsyning, ikke minst på grunn av det store volumet av varer som fraktes sjøveien, men også på grunn av havnenes strategiske beliggenhet. Framkommelighet og sikkerhet innenfor transport er også et samfunnssikkerhetsområde hvor havneanleggene spiller en rolle, og departementet har et ansvar.[286]

For å kunne redusere sannsynligheten for alvorlige uønskede hendelser må man ha informasjon om verdiene, sårbarhetene og truslene og om tiltakene er tilstrekkelige. Vi har undersøkt hvilken informasjon departementet har innhentet for å vurdere havnenes betydning for samfunnssikkerheten.

8.3.1 Hvilken informasjon trenger departementet for å ivareta havnenes betydning for samfunnssikkerheten?

I Justisdepartementets veileder til samfunnssikkerhetsinstruksen anbefales departementene å vurdere om det er risikoområder de har ansvar for, eller andre tema som det også er viktig at de følger opp utenom de kritiske samfunnsfunksjonene.

I 2024 fikk Nærings- og fiskeridepartementet det overordnede ansvaret for å koordinere departementenes arbeid med forsyningssikkerhet. Dette skal bidra til at arbeidet med forsyningssikkerhet og samfunnssikkerhet blir mer sammenhengende og helhetlig. Ansvaret innebærer blant annet å kartlegge tverrsektorielle problemstillinger og sårbarheter i forsyningskjedene og å utarbeide felles strategi- og plandokumenter på tvers av sektorene.[287]

Departementet har det overordnede koordineringsansvaret både for matvareforsyningen og drivstofforsyningen i tillegg til at det har ansvar for maritim sikring. Dette innebærer at en stor del av departementets beredskapsarbeid handler om å legge til rette for at næringslivet skal kunne levere de varene og tjenestene samfunnet etterspør, også i kriser. Som ansvarlig for kystforvaltningen har departementet en vesentlig rolle i å sikre sjøtransporten og havner i kriser og krig.[288]

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser til Stortinget at de i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap legger ekstra stor vekt på de systemene og funksjonene som er definert som

[284] Innst. 326 S (2016−2017), side 18, jf. Meld. St. 10 (2016−2017). *Risiko i et trygt samfunn: Samfunnssikkerhet.*
[285] Prop 1 S (2024–2025) Nærings- og fiskeridepartementet, side 271.
[286] Justis- og beredskapsdepartementet. (2021). *Liste over virksomheter med kritisk samfunnsfunksjon og nøkkelpersonell*. Med utgangspunkt i de 14 kritiske samfunnsfunksjonene som framgår i Prop. 1 S for Justis- og beredskapsdepartementet og budsjettinnstillingen i Stortinget, og med utgangspunkt i rapporten *Samfunnets kritiske funksjoner* fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016) har departementene utarbeidet en liste som skal bidra til å tydeliggjøre hvilke typer virksomheter og personellgrupper som er sentrale for å opprettholde driften av kritiske samfunnsfunksjoner.
[287] Prop. 1 S (2024−2025) for Nærings- og fiskeridepartementet, side 271.
[288] Prop. 1 S (2023−2024) for Nærings- og fiskeridepartementet, side 277.

samfunnskritiske. Dette omfatter blant annet forsyning av mat og drivstoff, sjøtransport og havnevirksomhet.[289]

Kystverket trekker i intervju fram tre forhold i havneanleggene som har betydning for samfunnssikkerheten:

- trusler mot forsyningslinjene, for eksempel gjennom digitale angrep
- alvorlige hendelser, som tap av liv, for eksempel ved brann eller eksplosjon
- redusert mottakskapasitet for Forsvaret

Kystverket viser til at alvorlighetsgraden vil variere mellom havnene, og at det derfor er vanskelig å generalisere. De viser til at også graden av redundans for den aktuelle varen eller forsyningslinjen er viktig.[290]

Vi legger til grunn at Nærings- og fiskeridepartementet må ha informasjon om enkelthavners betydning for samfunnets behov for å kunne vurdere hvilke som er samfunnskritiske.

8.3.2 Hvilken informasjon innhenter departementet fra Kystverket om havnenes betydning for samfunnssikkerheten?

Kystverket er departementets virkemiddel i arbeidet med maritim sikring.

Departementet har bedt Kystverket rapportere på arbeidet med samfunnssikkerhet. Av tildelingsbrevet for 2024 går det fram at Kystverket i arbeidet med samfunnssikkerhet «skal følge opp de mål, krav og prioriteringer som kommer frem i 'Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren' av 2020. Arbeidet med samfunnssikkerhet skal være målbart, systematisk og sporbart, og inngå som en integrert del av etatens virksomhet». Tilsvarende oppdrag er gitt for 2022 og 2023.

Faktaboks 2 Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren

Samferdselsdepartementet fastsatte i desember 2020 en revidert strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren som følger opp regjeringens overordnede rammer for arbeidet med samfunnssikkerhet i transportsektoren. Strategien omfatter også Kystverkets arbeid fordi Kystverket den gang var underlagt Samferdselsdepartementet.

Strategien lister opp fire områder som er særskilt prioritert:

- sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner
- digital sikkerhet
- støtte til Forsvaret
- klimatilpasning

I nasjonal transportplan 2025-2036 har regjeringen varslet at det skal tas hensyn til samfunnssikkerhet, herunder militær mobilitet, i forbindelse med vurdering av tiltak. De varslet også at transportsektorens rolle i totalforsvaret, i lys av den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen, skal videreutvikles. Transportplanen viser til de fire prioriterte områder for samfunnssikkerhetsarbeidet i transportsektoren.

Kilde: *Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren*

[289] Prop. 1 S (2023−2024) for Nærings- og fiskeridepartementet, side 277; Prop. 1 S (2024−2025) for Nærings- og fiskeridepartementet, side 271.
[290] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 25. april 2024.

Kystverket har utarbeidet en egen strategi hvor de viser til samfunnssikkerhetsinstruksen og strategien for samfunnssikkerhet i transportsektoren.[291] Kystverket uttaler i strategien:

> «For å opprettholde et høyt transportsikkerhetsnivå i sjøtransporten innenfor Kystverkets ansvarsområde er det avgjørende å forebygge og avverge ulykker ved seilas innaskjærs og inn til kai, samt forebygge og avverge sabotasje eller terror mens fartøyet ligger ved kai. Dette er sammenfallende med vårt mål om å opprettholde og styrke det høye sjøsikkerhetsnivået.» (vår understreking)

> «For å opprettholde fremkommelighet og funksjonalitet i sjøtransporten må fartøyene kunne seile i de relevante farvannene effektivt og sikkert og gjennomføre laste- og losseoperasjoner. Samtidig er sjøtransporten mer konsentrert enn særlig veitransporten ettersom større mengder gods er samlet på en transportenhet, noe som igjen påvirker konsekvensen ved en ulykke og følgelig risikoviljen hos transportørene.» (vår understrekning)

Kystverket viser i strategien til at deres arbeid med sikring av havner og havneanlegg er relevant for å nå målene for samfunnssikkerhet i transportsektoren.

Kystverket rapporterer om arbeidet med samfunnssikkerhet til departementet hvert tertial. Vi har gått gjennom Kystverkets rapportering for 2022–2024. Sammen med blant annet maritim overvåkning, sjøtrafikksentraltjenesten, lostjenesten, sjømerking og navigasjonstjenester er maritim sikring en del av Kystverkets oppdrag med å bidra til samfunnssikkerheten. Vi finner imidlertid ikke at Kystverkets rapportering inneholder informasjon som kunne gitt departementet kunnskap om havneanleggenes betydning for samfunnssikkerheten.

Det kan være flere grunner til dette:

- Kystverkets kunnskap er basert på informasjon de får gjennom kommunikasjonen med havnene og havneanleggene. Der Kystverket gjennom denne kommunikasjonen får informasjon om at et havneanlegg kan ha en strategisk betydning for samfunnssikkerheten, vil de oppfordre sikringsvirksomhetene til å vurdere samfunnsviktige funksjoner. Kystverket presiserer at en omtale av samfunnssikkerheten bare vil være viktig for enkelte havner, ikke for alle og særlig ikke for de små.
- Kystverket får informasjon om tilstanden i hvert enkelt havneanlegg gjennom sikringsrisikoanalysene. Disse inneholder informasjon om blant annet anleggets strategiske betydning, verdier og trusselaktører. Gjennom disse analysene har Kystverket mulighet til å skaffe data om flere forhold som kan ha betydning for sikringen, men de har ingen systematisk oversikt. Årsaken til dette er at de fleste opplysninger ligger i ulike systemer, og at dokumentene er i PDF-format, som de mener er uegnet til å gi en systematisk oversikt.
- Som omtalt i kapittel 6 er det ikke meningen at det maritime sikringsregelverket skal dekke samfunnssikkerheten, og undersøkelsen vår viser at sikringsrisikoanalysene heller ikke dekker dette aspektet. Kystverket har opplyst at de har begrenset kunnskap om havnenes samfunnsviktige funksjoner.[292]

Ifølge Kystverkets strategi forutsetter arbeid med samfunnssikkerhet inngående fagkunnskap om de aktuelle områdene. Gjennomgangen viser at Kystverket mangler informasjon om havneanleggenes betydning for samfunnssikkerheten som de kunne brukt i arbeidet med samfunnssikkerhet.

Høsten 2024 testet Kystverket ut et egenutviklet system – Aurora – for å samle inn data fra havneanleggene i forbindelse med søknaden om å få godkjent sikringsrisikoanalysen.[293] Etter planen

[291] Kystverket (2023): *Kystverkets strategi for samfunnssikkerhet,* side 5.
[292] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 25. april 2024.
[293] Systemet er en skjemabasert nettleserløsning. Brukergrensesnittet havneanleggene møter, presenterer forhåndsbestemte kategorier.

skal systemet erstatte dagens PDF-løsning, og Kystverket mener at dette systemet vil gi dem bedre muligheter til å se tendenser.

Gjennomgangen viser at Nærings- og fiskeridepartementet ikke har mottatt informasjon fra Kystverket som kunne gitt dem kunnskap om enkelthavners betydning for samfunnssikkerheten. Gjennomgangen av styringsdialogen viser at departementet heller ikke har etterspurt dette.

8.3.3 Hvilken informasjon har departementet utredet om havneanlegg som kan ha en samfunnskritisk funksjon?

Nærings- og fiskeridepartementet varslet i budsjettproposisjonen for 2024 at «[t]iltak er igangsatt med bakgrunn iblant annet risiko- og sårbarhetsanalyser, og i dialog med aktører i næringsberedskapsrådene og berørte etater og andre virksomheter».[294]

I budsjettproposisjonen for 2025 opplyser Nærings- og fiskeridepartementet at «[d]et er gjennomført flere eksterne analyser som skal gi departementet et bedre kunnskapsgrunnlag for iverksetting av aktuelle tiltak for å styrke forsyningssikkerheten innenfor departementets ansvarsområder». Departementet vil vurdere og følge opp analysene med aktuelle tiltak i 2025.

Vi har spurt Nærings- og fiskeridepartementet om noen av disse eksterne analysene involverer norske havneanleggs rolle for forsyningssikkerheten. Departementet viser til at to rapporter til en viss grad omtaler havnenes rolle:

1. Oslo Economics og Safetec (2023): *Risiko- og sårbarhetsanalyse av strukturendringer innen raffinerivirksomheten.* Formålet med utredningen er å belyse hvilke konsekvenser redusert raffinerikapasitet i Norge og Europa har for nasjonal forsyningssikkerhet for drivstoff. Rapporten omtaler blant annet et scenario hvor en sentral havn ikke er tilgjengelig for import av drivstoff.
2. Transportøkonomisk institutt (2023): *Fuel redundancy in the Nordics*. Denne rapporten er laget på oppdrag fra norske, svenske og finske myndigheter. Departementet uttaler at denne rapporten sier noe om distribusjon av drivstoff gjennom blant annet sjøtransport. Når det gjelder havner spesifikt, mener departementet dette er beskrevet mer overordnet. Departementet viser til at rapporten blant annet ser på innkommende drivstoffvolum fordelt på fylker, ikke havner.[295]

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at de prioriterer å utrede Norges forsyningsbehov i krise eller krig. I neste omgang vil de utrede infrastrukturene, blant annet havnenes betydning for forsyningssikkerheten.[296]

Departementet opplyser også at de legger til grunn at det er tilstrekkelig redundans, det vil si at andre havner i mange tilfeller kan ta over operasjoner fra havner som rammes av hendelser, men at de ikke har undersøkt dette.[297]

Kystverket opplyser at de ikke fører oversikt over hvilke havner som kan benyttes hvis noen havner skulle bli utilgjengelige.[298]

Gjennomgangen viser at Nærings- og fiskeridepartementet ikke har utredet havneanleggenes rolle for samfunnssikkerheten. Departementet viser til at hele transportsektoren er viktig for samfunnssikkerheten, og at det er summen av sikkerhetsarbeidet innen hver enkelt transportform som bidrar til å styrke samfunnssikkerheten. Ettersom de vurderer at det er redundans og

[294] Prop. 1 S (2023−2024) for Nærings- og fiskeridepartementet, side 278.
[295] E-post av 2. desember 2024 fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen.
[296] Verifisert referat fra intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 4. desember 2024.
[297] Verifisert referat fra intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 26. august 2024
[298] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 25. april 2024.

substitusjonsmuligheter i transportsektoren og i logistikkløsninger, bør det ikke ensidig fokuseres på en av transportformene i transportsystemet, mener de.[299]

Departementet opplyser at terskelen for å utpeke infrastruktur og funksjoner som skjermingsverdige etter sikkerhetsloven er høy. Arbeidet med samfunnssikkerhet innebærer derfor også sikring av infrastruktur, systemer og funksjoner som har betydning for opprettholdelsen av kritiske samfunnsfunksjoner, men som ikke faller inn under sikkerhetsloven. Et viktig tiltak for å nå målet om en robust og sikker infrastruktur er gode risiko- og sårbarhetsanalyser, etter departementets mening. Departementet opplyser at de holder på med arbeidet med å opprettholde en systematisk oversikt over risiko og sårbarheter i transportsektoren.[300]

8.4 Hvordan følger departementet opp ansvaret det har etter sikkerhetsloven?

Sikkerhetsloven skal trygge nasjonale sikkerhetsinteresser, jf. sikkerhetsloven § 1-1. Loven skal beskytte viktige samfunnsfunksjoner som understøtter disse nasjonale sikkerhetsinteressene.[301] Dette innebærer at selv om loven først og fremst ivareta skal statssikkerheten, er den også et virkemiddel som kan ivareta samfunnssikkerheten.

Dette punktet omhandler sikringen i havner og havneanlegg etter sikkerhetsloven og Nærings- og fiskeridepartementets arbeid med dette. Dette er behandlet i et sikkerhetsgradert vedlegg (BEGRENSET), iht. sikkerhetsloven § 5−3 første ledd, bokstav d.

8.5 Hvordan følger departementet opp ansvaret for å vurdere regelverket for sikring av havneanlegg?

Nærings- og fiskeridepartementet har som sektoransvarlig departement ansvaret for å vurdere om regelverket på i egen sektor, er egnet.

8.5.1 Departementet har ikke vurdert om det maritime sikringsregelverket er tilstrekkelig til å ivareta verdier som ikke er dekket av sikkerhetsloven

Hvert enkelt departement er ansvarlig for det forebyggende sikkerhetsarbeidet innenfor sine egne ansvarsområder.[302] Sikkerhetsloven skal virke sammen med sektorregelverket og utfylle dette. I tråd med sektorprinsippet er det de enkelte sektordepartementene som har ansvaret for å vurdere kvaliteten av eget sektorregelverk.[303]

Sikkerhetstruende økonomisk virksomhet er et område der det maritime sikringsregelverket og sikkerhetsloven skiller seg fra hverandre. Slik virksomhet kan true nasjonale sikkerhetsinteresser. Dette omfatter mange ulike typer aktiviteter som isolert sett er lovlige, som oppkjøp, leverandørforhold, informasjonsinnhenting, påvirkning gjennom eierskap, eiendomskontroll, lånevirksomhet og investeringer. Havner kan være attraktive mål for slik virksomhet.[304]

Sikkerhetsloven har to ulike spor som skal hindre sikkerhetstruende økonomisk virksomhet. Det ene er meldeplikt ved kjøp av en virksomhet som er underlagt loven.[305] Det forutsetter at et departement har fattet vedtak om at virksomheten skal være underlagt loven, jf. sikkerhetsloven § 1-3. Den andre

[299] Brev av 18. mars 2025 fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen.
[300] Brev av 18. mars 2025 fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen.
[301] Innst. 103 L (2017–2018) side 1, jf. Prop 153 L (2016–2017) *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven).*
[302] Sikkerhetsloven § 2-1.
[303] Prop. 153 L (2016−2017). *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven),* jf. Innst. 103 L (2017−2018), side 25.
[304] Økokrim. (2024). *Trusselvurdering 2024 – Den kriminelle økonomien*, side 39.
[305] Sikkerhetsloven § 10-1.

løsningen kan brukes der det ikke er fattet slikt vedtak. Da har Kongen i statsråd hjemmel til å fatte vedtak som skal hindre trusler mot nasjonale sikkerhetsinteresser.[306] Dette igjen forutsetter at regjeringen får kjennskap til denne risikoen.

Det maritime sikringsregelverket dekker i liten grad sikkerhetstruende økonomisk virksomhet. Det er flere grunner til at dette regelverket ikke er egnet til å håndtere dette. For det første er formålet med det maritime sikringsregelverket å sikre selve skip-havn-operasjonen og havneanlegget. Sikkerhetstruende økonomisk virksomhet er derfor bare interessant i den grad det kan føre til at skip-havn-operasjoner blir truet. Hvis målet med en handling er å ramme nasjonale sikkerhetsinteresser, vil det ikke nødvendigvis fanges opp med mindre handlingen også har negativ innvirkning på driften av havneanlegget. For det andre er regelverket begrenset til forsettlige ulovlige handlinger.[307] Handlingen må med andre ord være både tilsiktet og i strid med lovverket.[308] Sikkerhetstruende økonomisk virksomhet oppfyller ikke nødvendigvis dette vilkåret.

Kystverket mener at det maritime sikringsregelverket ikke kan tolkes dit hen at sikringsrisikoanalysene skal vurdere havneanlegg opp mot nasjonale sikkerhetsinteresser og grunnleggende nasjonale funksjoner.[309] De viser også i veiledningen til at det er ulovlige handlinger regelverket skal sikre havneanleggene mot.[310]

Nasjonal sikkerhetsmyndighet, som fører tilsyn med virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven,[311] viser i tilsynsrapporter til at havneanleggene har mange sikkerhetstiltak gjennom ISPS-koden, og at det kan være formålstjenlig å bygge videre på dette for å oppfylle krav i sikkerhetsloven.[312] Samtidig mener Nasjonal sikkerhetsmyndighet at det maritime sikringsregelverket ikke er tilstrekkelig til å ivareta sikkerhetsloven, ettersom formålet med regelverket er å sikre driften av det enkelte havneanlegg og ikke nasjonale sikkerhetsinteresser og grunnleggende nasjonale funksjoner slik sikkerhetsloven har som formål.[313]

Vår analyse av trusler identifisert i sikringsrisikoanalyser mellom 2019 og 2024 bekrefter at sikkerhetstruende økonomisk virksomhet i liten grad blir vurdert.

Det finnes noen enkelteksempler på havneanlegg som har vurdert sikkerhetstruende virksomhet i sikringsrisikoanalysen. i ett av dem ble fordekte anskaffelser identifisert som en trussel og følgende scenario vurdert:

«En seriøs næringseiendomsmegler ønsker på vegne av en klient å kjøpe/leie lokaler og/ eller infrastruktur på [stedet]. I realiteten er det en fremmed stat som Norge er i et sikkerhetspolitisk motsetningsforhold til som er kunden. Infrastrukturen skal benyttes til å være en observatørpost for etterretning om […]»

Sikringsplanen fulgte opp med tiltakskort for å håndtere mistenkelig aktivitet knyttet til fordekte oppkjøp. Sikringsvirksomheten har i dette tilfellet vurdert at det er samfunnssikkerheten som er truet ved et slikt scenario, ikke verdiene *operativ evne* og *liv og helse*. Dersom sikringsvirksomheten ikke hadde vurdert samfunnssikkerhet som en verdi, er det usikkert om sikringsplanen hadde omfattet tiltak for å redusere denne risikoen.

I Meld. St. 9 (2022–2023) *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet* redegjør regjeringen for behovet for en helhetlig og langsiktig tilnærming til den nasjonale sikkerheten i

[306] Sikkerhetsloven § 2-5.
[307] Havne- og farvannsloven § 30, jf. Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 725/2004, artikkel 2 punkt.13.
[308] Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 725/2004, artikkel 1.
[309] Verifisert referat fra intervju med Kystverket 30. oktober 2024.
[310] Kystverket. (2024). *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg,* side 5.
[311] Virksomhetsforskriften § 89.
[312] Analyse av Nasjonal sikkerhetsmyndighets tilsynsrapporter.
[313] Analyse av tilsynsrapporter; verifisert referat fra intervju med Nasjonal sikkerhetsmyndighet 19. april 2024.

hele samfunnet. Justiskomiteens flertall[314] sluttet seg til at det er behov for å vurdere hvordan myndighetene kan få bedre oversikt over verdier som ikke dekkes av sikkerhetsloven, men som likevel kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser.[315] Det går også fram av meldingen at regjeringen vil gå gjennom relevant eksisterende lovverk for å påse at hensynet til den nasjonale sikkerheten inngår som vurderingskriterium der det er aktuelt.

Vi har gått gjennom styringsdialogen mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Kystverket. Det går ikke fram av denne at departementet har bedt Kystverket utrede om det maritime sikringsregelverket er tilstrekkelig til å ivareta samfunnets behov for å beskytte seg mot sikkerhetstruende virksomhet som ikke er dekket sikkerhetsloven.

8.5.2 Departementet mener regelverket er tilstrekkelig til å ivareta havneanleggenes betydning for samfunnssikkerheten

Formålet med sikkerhetsloven er å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser.[316] Formålet med det maritime sikringsregelverket er å forebygge terrorhandlinger og andre ulovlige handlinger rettet mot havner, havneanlegg eller fartøy i havnene.[317] Til tross for ulike formål er det flere likhetstrekk mellom disse to regelverkene. Begge krever at man identifiserer verdiene som er viktige for å ivareta formålet, og sikrer disse.[318] Det maritime sikringsregelverket krever sikringsrisikoanalyse og sikringsplan, mens sikkerhetsloven krever risikovurdering og gjennomføring av sikkerhetstiltak.

Både det maritime sikringsregelverket og sikkerhetsloven kan ivareta samfunnssikkerheten:

- Sikkerhetsloven kan ivareta samfunnssikkerheten fordi nasjonale sikkerhetsinteresser og grunnleggende nasjonale funksjoner til en viss grad overlapper med hensynet til samfunnssikkerheten.
- Det maritime sikringsregelverket kan ivareta samfunnssikkerheten i den grad samfunnssikkerheten har en strategisk betydning for havneanleggets verdier.

Som beskrevet i kapittel 6 er det maritime sikringsregelverket ikke tilstrekkelig egnet til å sikre vurderingen av et havneanleggs strategiske betydning. Dette regelverket inneholder for eksempel ingen krav om at havneanleggets betydning for samfunnssikkerheten skal vurderes i sikringsrisikoanalysen, ei heller om at redundansen skal vurderes for å sikre samfunnets behov for bestemte varer.

Verdier som har betydning for samfunnssikkerheten, kan også være skjermingsverdige, men må ikke være det. Objekter og infrastruktur er skjermingsverdige dersom det enten kan skade grunnleggende nasjonale funksjoner om de får redusert funksjonalitet eller blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse, eller kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser på annen måte. Hvis verdien ikke er oppfyller kravene i sikkerhetsloven, vil den heller ikke kunne beskyttes etter denne.

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at det maritime sikringsregelverket skal styrke sikkerheten og terrorberedskapen for skip og havneanlegg. De mener derfor at departementet først og fremst må ivareta havnenes betydning for samfunnssikkerheten gjennom oppfølging av sikkerhetsloven og havneberedskapsforskriften og gjennom samarbeid med andre departementer og Forsvaret. Ansvaret for forsyningssikkerheten som ligger under Nærings- og fiskeridepartementet, er også viktig for samfunnssikkerheten.[319]

[314] Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Venstre.
[315] Innst. 247 S (2022–2023), side 3.
[316] Sikkerhetsloven § 1–1.
[317] Havne- og farvannsloven § 30.
[318] Forskrift om sikring av havneanlegg § 9; sikkerhetsloven § 4-2.
[319] Verifisert referat fra intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 4. desember 2024.

Departementet viser til at mange havner kan ha en strategisk betydning for Norge i kraft av sin beliggenhet. I slike tilfeller kan det være behov for sikringstiltak som ikke kan kreves gjennom det maritime sikringsregelverket. Departementet mener at det da er sikkerhetsloven som er det aktuelle regelverket når man skal vurdere behovet for sikringstiltak av hensyn til samfunnssikkerheten. For at sikkerhetsloven skal kunne benyttes, er det imidlertid ikke tilstrekkelig at samfunnssikkerheten er truet.[320]

Departementet viser også til næringsberedskapsloven, som departementet har ansvar for. Loven skal avhjelpe forsyningsmessige konsekvenser av kriser. Virkemidlene i denne loven er først og fremst å sikre et godt samarbeid mellom departementene og norsk næringsliv, slik at staten kan legge til rette for å styrke tilgangen til varer og tjenester. Hvis det er behov for sikringstiltak for å beskytte for eksempel infrastruktur eller andre objekter, mener departementet at sikkerhetsloven er det beste virkemiddelet. Terskelen for å benytte sikkerhetsloven er høy siden virksomhetene selv må ta kostnadene og det forutsetter at en grunnleggende nasjonal funksjon eller nasjonale sikkerhetsinteresser er påvirket. Det er imidlertid mulig for departementet å definere nye grunnleggende nasjonale funksjoner hvis dette er nødvendig.

Departementet viser til at bruk av sikkerhetsloven kan medføre strenge tiltak, som i sin tur kan ha en negativ påvirkning på produksjon og leveranser av varer og tjenester. For eksempel kan ikke nødvendigvis tilstrekkelig personell med kritiske oppgaver få sikkerhetsklarering, blant annet som følge av nasjonalitet. Departementet mener det er et dilemma hvis bruk av sikkerhetsloven gir for mange barrierer som medfører utfordringer for forsyning av varer og tjenester.

Nærings- og fiskeridepartementet mener at dagens lovverk samlet sett er tilstrekkelig når det gjelder havnenes betydning for samfunnssikkerheten.

8.5.3 Departementet har brukt lang tid på å vurdere behovet for sikring av havneanlegg med innenriks trafikk

Folkerike mål med få eller ingen sikringstiltak utgjør fortsatt de mest utsatte terrormålene i Norge. En stor del av gjennomførte og avvergede terrorangrep i Vesten har de siste årene blitt rettet mot slike mål.[321] Sikringskravene i forskrift om sikring av havneanlegg gjelder ikke for havneanlegg som bare tar imot skip i innenrikstrafikk.[322]

EU-forordning 725/2004 om forbedret sikkerhet for fartøy og havneanlegg artikkel 3.3 angir en plikt til å gjennomføre en obligatorisk sikringsrisikoanalyse minimum hvert femte år. På bakgrunn av denne skal det besluttes i hvilket omfang forordningens bestemmelser skal gjøres gjeldende for skip i innenrikstrafikk og havneanlegg som betjener disse.

Dette er gjennomført to ganger tidligere. I 2007 og 2013 utarbeidet Forsvarets forskningsinstitutt slike sikringsrisikoanalyser. Den siste førte til regulering av sikringstiltak for rutegående passasjerskip som tilbyr overnatting i innenriksfart fra 2017 i sikkerhetsforskriften.[323] Departementet har imidlertid ikke vurdert at havneanleggene skal pålegges å ha sikringstiltak.

Arbeidsprosessen med ny sikringsrisikoanalyse, utredning og anbefalinger

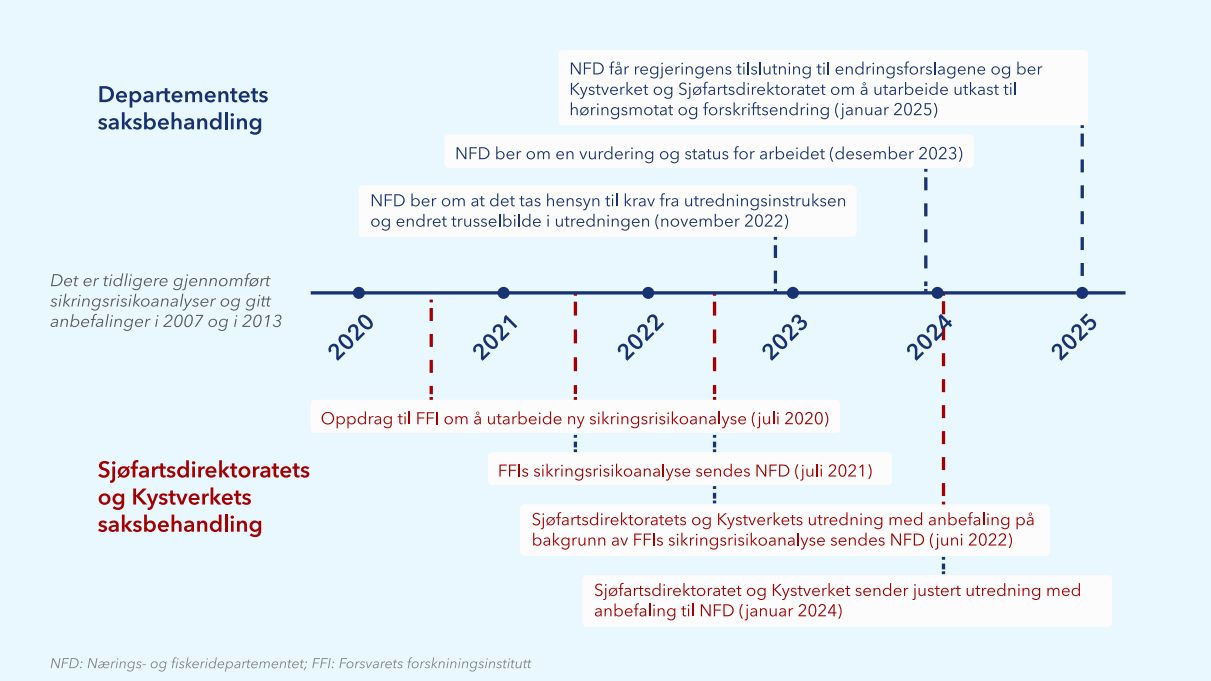
I juli 2020 startet arbeidet med å utarbeide en ny sikringsrisikoanalyse for innenrikstrafikken. Dette er sju år etter den forrige gjennomgangen og overskrider kravet om at slike analyser skal gjennomføres hvert femte år. Analysen omfatter innenriks skip og hurtigbåter med passasjertrafikk, fergesamband,

[320] Verifisert referat fra intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 4. desember 2024.
[321] PST. (2024). *Trusselvurdering - Folkesamlinger og arrangementer i 2024 (Ugradert versjon),* side 2.
[322] Forskrift om sikring av havneanlegg § 1.
[323] Sikkerhetsforskriften kapittel 6.

godstransport med fartøy over 500 tonn bruttotonnasje, flyttbare boreinnretninger og havneanlegg som betjener disse.

Figur 11 nedenfor viser tidsløpet og aktørenes aktiviteter og oppgaver i denne prosessen.

Figur 11 Prosessen med å utrede om havneanlegg som betjener innenrikstrafikken, skal omfattes av det maritime sikringsregelverket



Kilde: Riksrevisjonen, basert på utredninger, oppdrag og korrespondanse mellom partene.

Som det framgår av figur 11, startet prosessen i 2020 ved at Forsvarets forskningsinstitutt fikk i oppdrag å utarbeide en sikringsrisikoanalyse som kartlegger sårbarheten og risikoen for innenrikstrafikken i Norge.[324] Sikringsrisikoanalysen ble sendt til Nærings- og fiskeridepartementet i juli 2021. Sjøfartsdirektoratet påpekte i oversendelsesbrevet at siden kravet er at det ikke skal gå mer enn fem år mellom hver gang dette vurderes, er de allerede på overtid med å overholde forpliktelsen.[325] Figuren viser den videre prosessen og saksgangen med oversendelse av Sjøfartsdirektoratets og Kystverkets utredning og anbefaling til Nærings- og fiskeridepartementet, og departementets arbeid og oppfølging av saken.

Anbefalingene fra utredningen

Det går fram av utredningen fra Sjøfartsdirektoratet og Kystverket at det er avdekket en betydelig sårbarhet for norske havneanlegg og større passasjerskip i norsk innenrikstrafikk. De anbefaler at det maritime sikringsregelverket innføres på passasjerskip i norsk innenrikstrafikk som tilbyr overnatting og som har en passasjerkapasitet på 500 personer eller mer, og havneanleggene som betjener disse.[326] Dette vil gjelde 11 passasjerskip og 38 havneanlegg som betjener denne trafikken. Anbefalingen er i samsvar med Forsvarets forskningsinstitutts anbefaling fra 2021 om innføring av sikringstiltak.

Sjøfartsdirektoratet og Kystverket mener et slikt tiltak vil gi et høyere grunnivå for sikring av havneanlegg. De anser det som et relativt lite krevende tiltak, som igjen kan bidra til å sikre store

[324] Sjøfartsdirektoratet og Kystverket har begge ansvar knyttet til det maritime sikringsregelverket i Norge når det gjelder henholdsvis norskflaggede skip og utenlandske skip i norske havner og havneanlegg som betjener denne skipsfarten.
[325] Brev av 16. juli 2021 fra Sjøfartsdirektoratet til Nærings- og fiskeridepartementet.
[326] Vedlegg til brev av 31. januar 2024 fra Sjøfartsdirektoratet til Næringsdepartementet, side 2, 3 og 14.

verdier. Systemet skal gi forutsigbarhet for både næringen og for tilsynsmyndigheten, og anses ikke å bidra til uforholdsmessige kostnader. De vurderer også at å innføre sikringsregelverket vil føre til økt styrking i havneanlegget mot den digitale trusselen.[327]

Sjøfartsdirektoratet og Kystverket påpeker i utredningen at det er avgjørende at kystrutetrafikken og behovet for transport kan fortsette på en hensiktsmessig og effektiv måte. De anbefaler en høringsrunde for å få fram utfordringer og behov.[328]

Videre arbeid og oppfølging i departementet

Nærings- og fiskeridepartementet har fått regjeringens tilslutning til forslaget om sikring av skip og havneanlegg som betjener innenrikstrafikk,[329] og i januar 2025 ba de Kystverket og Sjøfartsdirektoratet om å utarbeide et utkast til høringsnotat med forslag om at passasjerskip i norsk innenrikstrafikk med en viss overnattingskapasitet – og tilhørende havneanlegg – underlegges det maritime sikringsregelverket. De skal også utarbeide forslag til forskriftsendringer.[330] Per mai 2025 ikke gjort noen endelige beslutninger om eventuelle endringer eller nye sikringstiltak.

Departementet mener at arbeidet med å vurdere om disse havneanleggene også skal omfattes av siringsregelverket, har tatt lang tid. De viser til at de under pandemien måtte prioritere andre tiltak, noe som har fått konsekvenser for andre oppgaver. Departementet viser også til at det har vært enklere å samordne arbeid som dette etter at departementet overtok etatsansvaret for Kystverket, siden Kystverket og Sjøfartsdirektoratet da ble underlagt samme departement. Det har også vært behov for politiske avklaringer.[331]

8.5.4 Departementet har ikke vurdert om de skal forskriftsfeste krav om politiattest

Norske havner har ikke mulighet til å gjennomføre bakgrunnssjekker utover det som er tillatt i en normal ansettelses- eller anbudsprosess. Andre europeiske land har krav om politiattest, noe de begrunner med at det internasjonale sikringsregelverket krever at personell som gjennomfører sikringsinspeksjoner eller håndterer fortrolig informasjon, skal gjennomgå en bakgrunnssjekk.[332]

Havne- og farvannsloven åpner for at departementet kan forskriftsfeste krav om utvidet politiattest for personer som utfører oppgaver som er viktige for sikringen av havner og havneanlegg. Departementet støttet innføringen av lovhjemmelen fordi det kunne utelukke uegnede personer fra å ha roller som sikringsvirksomhet eller havnesikringspersonell. Det ville også bidra til å styrke sikkerheten, både lokalt i havnene og for den internasjonale skipsfarten.[333]

Økokrim vurderer at innsidere i havner er verdifulle for kriminelle nettverk, og at havnearbeidere, sikkerhetsvakter, ansatte i logistikkselskaper og offentlige etater er attraktive mål.[334]

Oslo Havn KF og operatøren Yilport Oslo opplyser at de ønsker mulighet til å kunne be om politiattest av havneansatte i havnen og av underleverandører, for eksempel sjåfører og transportører, for å håndtere innsideutfordringer.

Havnesikringspersonell, ansatte i sikringsvirksomheter og ansatte i Kystverkets avdeling for maritim sikring har tilgang på sensitiv informasjon, og dermed kan det være aktuelt å gjøre dem til gjenstand for et eventuelt krav om politiattest. Kystverket har ikke bedt departementet om å innføre krav om politiattest. Til nå har Kystverket vurdert at nytten av politiattest er for lav. Grunnen er at det er et

[327] Vedlegg til brev av 31. januar 2024 fra Sjøfartsdirektoratet til Næringsdepartementet, side 15 og 16.
[328] Vedlegg til brev av 31. januar 2024 fra Sjøfartsdirektoratet til Næringsdepartementet, side 16.
[329] Verifisert referat fra intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 4. desember 2024.
[330] Brev av 10. januar 2025 fra Nærings- og fiskeridepartementet til Kystverket.
[331] Verifisert referat fra intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 4. desember 2024.
[332] Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 725/2004, artikkel 12; NOU 2018: 4. (2018). *Sjøveien videre*, side 114.
[333] NOU 2018: 4. (2018). *Sjøveien videre*, side 115.
[334] Økokrim. (2024). *Trusselvurdering 2024 – Den kriminelle økonomien*, side 23.

inngripende tiltak som kan føre til at flere ansatte med sikringsoppgaver vil miste jobben. Kystverket understreker at EFTAs overvåkingsorgan ESA ikke har pekt på utfordringer ved mangelen på hjemmel til å kreve bakgrunnssjekk av personell som håndterer fortrolig informasjon om havner.[335]

Nærings- og fiskeridepartementet mener det er viktig å ha muligheten til å forskriftsfeste krav om politiattest, men har ikke prioritert det. Departementet opplyser at de ikke mottatt signaler fra Kystverket eller andre om at det er behov for krav om politiattest.[336]

8.6 Hvordan følger departementet opp ansvaret for å etablere et responsmiljø?

I juni 2014 satte regjeringen ned et utvalg for å kartlegge samfunnets digitale sårbarhet. Utvalget leverte NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn* i november 2015.

Regjeringen fulgte opp med stortingsmeldingen *IKT-sikkerhet: Et felles ansvar*[337]*,* der følgende går fram:

> «[F]or å sikre at alle relevante aktører mottar korrekt varslingsinformasjon og settes i stand til å gjøre nødvendige tiltak, har myndighetene besluttet at det skal etableres sektorvise responsmiljøer. Responsmiljøene skal ha oversikt i egen sektor, være informasjonsknutepunkt for alle relevante virksomheter og være sektorens bindeledd mot NSM. Sektorvise responsmiljøer er en sentral forutsetning i rammeverket for nasjonal hendelseshåndtering.»[338]

Innstillingen til meldingen ble gitt 20. mars 2018. Innstillingen omtalte ikke sektorvise responsmiljøer (SRM) spesifikt, men viste til statsrådens ansvar for IKT-sikkerheten i egen sektor.[339]

Ved behandlingen av Innst. 352 L (2015–2016) vedtok Stortinget at NSM skulle ha ansvaret for en nasjonal responsfunksjon (NorCERT).[340] NorCERT er Norges nasjonale senter for håndtering av alvorlige dataangrep mot samfunnskritisk infrastruktur og informasjon. Det nasjonale senteret bidrar med deteksjon, hendelseshåndtering og cyberanalyse. Hensikten med et sektorvist responsmiljø er å få god informasjonsdeling og koordinering av cybersikkerhet mellom relevante aktører.[341] Responsmiljøet er sektorens bindeledd mot NorCERT.

Regjeringen fulgte opp innstillingen og la i 2019 fram en nasjonal strategi for digital sikkerhet. Et av tiltakene i denne er som følger:

«En nasjonal satsning på det digitale sikkerhetsområdet er etablering av sektorvise responsmiljøer, og styrking av den nasjonale modellen for hendelseshåndtering.»[342]

I tildelingsbrevet fra Nærings- og fiskeridepartementet til Sjøfartsdirektoratet i 2020 fikk direktoratet i oppgave å lede arbeidet med å utarbeide et utkast til en overordnet strategi for maritim digital sikkerhet. Departementet viste i den forbindelse til den nasjonale strategien for digital sikkerhet. Kystverket fikk i tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet i oppgave å delta i utarbeidelsen av strategien.[343]

[335] Verifisert referat fra intervju med Kystverket. 30. oktober 2024
[336] Verifisert referat fra intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 26. august 2024.
[337] Meld. St. 38 (2016−2017). *IKT-sikkerhet: Et felles ansvar.*
[338] Meld. St. 38 (2016−2017). *IKT-sikkerhet: Et felles ansvar*, side 29; jf. Innst.187 S (2017–2018).
[339] Innst.187 S (2017–2018), side 1; jf. Meld. St. 38 (2016–2017). *IKT-sikkerhet: Et felles ansvar.*
[340] Dette er nå hjemlet i sikkerhetsloven § 2-4 jf. virksomhetsforskriften § 63.
[341] NOU 2018: 14 (2018). *IKT-sikkerhet i alle ledd,* side 49.
[342] Departementene. (2019). *Tiltaksoversikt til nasjonal strategi for digital sikkerhet,* tiltak 38.
[343] Samferdselsdepartementet. (2020). *Statsbudsjettet 2020 - Tildelingsbrev til Kystverket,* side 10−11.

I strategien som Sjøfartsdirektoratet og Kystverket utarbeidet, viste de til den nasjonale strategien for digital sikkerhet[344] og tiltaksoversikten til denne strategien[345] og foreslo å opprette et responsmiljø for maritim sektor. De begrunnet dette slik:

«Tiltaket har bakgrunn i et uttalt behov fra næringen gjennom referansegruppen, nasjonal strategi for digital sikkerhet, rammeverk for håndtering av IKT-hendelser og innføring av NIS-direktivet i nasjonal lovgiving.»

Kystverket lå i 2021 under Samferdselsdepartementet, som mente at strategien fra de to etatene i for stor grad la vekt på krav i NIS-direktivet, som ikke er innført i norsk rett. Departementet mente dessuten at strategien ikke i tilstrekkelig grad la ansvarsprinsippet[346] til grunn, og påpekte at etatene ikke hadde vurdert om næringslivets allerede etablerte kapasitet for å håndtere den digitale sikkerheten i sektoren var tilstrekkelig. På bakgrunn av dette ba departementet om at Sjøfartsdirektoratet og Kystverket utredet behovet for et maritimt responsmiljø nærmere.

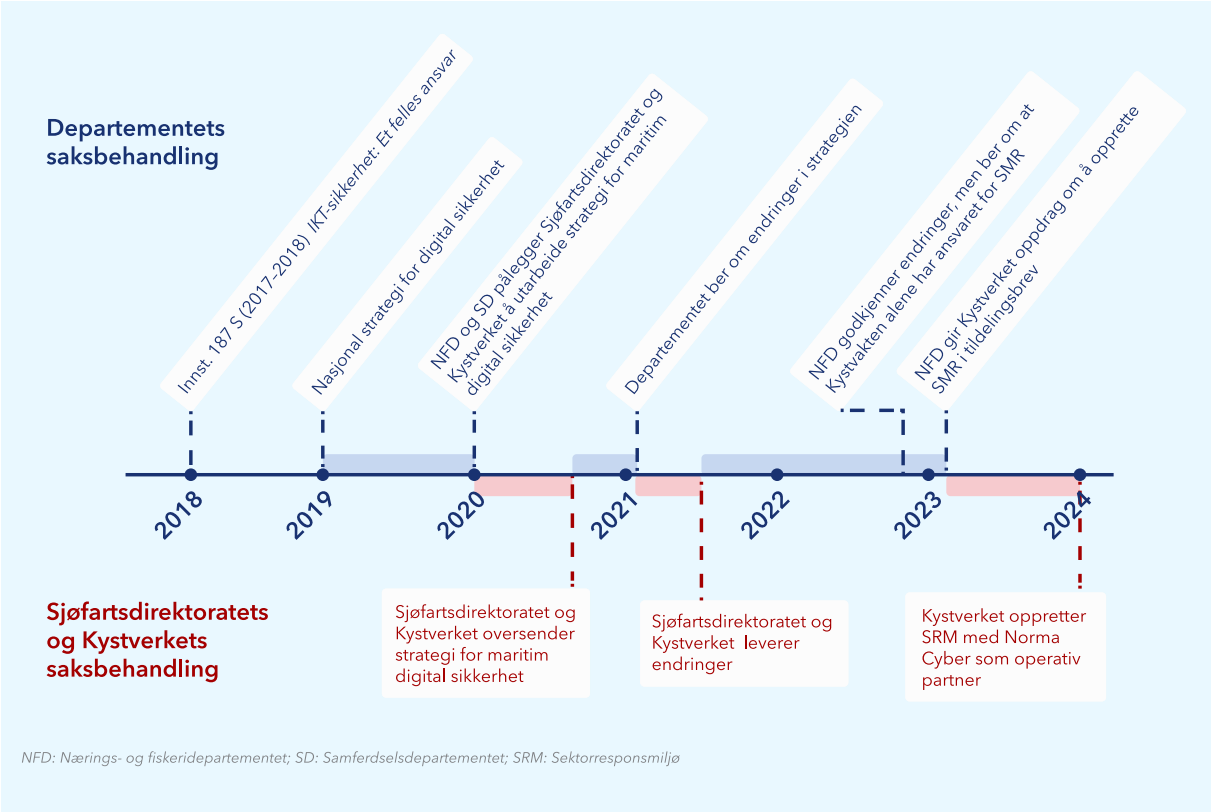
I svaret viste Kystverket til at de var enige i at beskrivelsen av offentlig-privat samarbeid ikke kom tydelig nok fram i den opprinnelige strategien, men understreket samtidig at de hadde benyttet en bredt sammensatt referansegruppe når de utarbeidet strategien, og at innspillene fra de private aktørene viste at også de mente at et offentlig sektorvist responsmiljø i regi av Sjøfartsdirektoratet og Kystverket var en ønsket løsning.[347] Kystverket påpekte at virksomhetene vil ha behov for støtte, veiledning og ikke minst oppfølging. Ansvaret for oppfølging, veiledning og tilsyn ligger allerede hos Kystverket som forvaltnings- og tilsynsmyndighet i sektoren.

I desember 2022 opplyser Nærings- og fiskeridepartementet at de var enige i forslaget om å opprette et responsmiljø for maritim sektor, men at det skal ligge under Kystverket, fordi det er unødvendig at både Sjøfartsdirektoratet og Kystverket har denne oppgaven. De mener også at ansvaret blir tydeligere hvis bare en av etatene har ansvaret for responsmiljøet i maritim sektor.

I 2023 fikk Kystverket i oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet å opprette et sektorvist responsmiljø fra 2024.[348]

[344] Departementene. (2019). *Nasjonal strategi for digital sikkerhet*
[345] Departementene. (2019). *Tiltaksoversikt til nasjonal strategi for digital sikkerhet.*
[346] Ansvarsprinsippet innebærer at virksomheter som har ansvaret i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser, jf. Departementene. (2019). *Nasjonal strategi for digital sikkerhet*, side 19.
[347] Brev av 7. juni 2021 fra Kystverket til Samferdselsdepartementet.

Figur 12 Saksbehandlingen for et sektorvist responsmiljø (SRM) i maritim sektor



Kilde: Riksrevisjonen, basert på meldinger til Stortinget og tildelingsbrev til Kystverket og Sjøfartsdirektoratet

Figur 12 viser tidslinjen fra den nasjonale strategien for digital sikkerhet ble publisert til Kystverket etablerte et sektorvist responsmiljø. Den viser at det tok omtrent seks år fra Stortingets vedtak til responsmiljøet for maritim sikring var på plass. Kystverket (i samarbeid med Sjøfartsdirektoratet) brukte omtrent to år på å lage den maritime strategien og å etablere responsmiljøet. Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet brukte om lag tre år på sin saksbehandling.

Departementet viser til at dette arbeidet har tatt lang tid, og oppga pandemien som medvirkende årsak til dette.[349]

[349] Verifisert referat fra intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 4. desember 2024.

9 Vurderinger

Trusselbildet har forandret seg, og Norge må være forberedt på raske endringer. PST framhever etterretning fra fremmed stat som en av truslene Norge står overfor. Fremmede staters etterretningstjenester bruker ulike metoder, blant annet cyberoperasjoner, rekruttering av menneskelige kilder, bruk av sivile fartøy, sikkerhetstruende økonomiske virkemidler og sabotasje.

Norge er avhengig av forsyninger fra utlandet. I tillegg eksporterer Norge viktige ressurser som omverdenen trenger. Havneanleggene er avgjørende for import og eksport av disse varene. Landet har fått større betydning for allierte styrker etter utvidelsen av NATO, og i den forbindelse er også havneanleggene viktige. Et havneanlegg med stor samfunnsmessig betydning som ikke er tilstrekkelig sikret mot en uønsket handling fra en trusselaktør, kan true samfunnssikkerheten.

I behandlingen av Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn: Samfunnssikkerhet* understreket justiskomiteen hvor viktig det er at arbeidet med samfunnssikkerhet er systematisk og kunnskapsbasert. Å ha god beredskap vil si å være godt forberedt, slik at man er i stand til å håndtere hendelser og redusere konsekvensene av inntrufne hendelser på best mulig måte.[350]

Nærings- og fiskeridepartementet har sektoransvar etter sikkerhetsloven og samfunnssikkerhetsinstruksen. I tillegg har de ansvaret for forsyningssikkerheten. Departementet har ansvaret for å følge opp Kystverket.

Kystverket har ansvar for å følge opp at havneanleggene etterlever det maritime sikringsregelverket. De skal godkjenne sikringsrisikoanalysene og sikringsplanene til havneanleggene som ønsker å betjene internasjonal skipstrafikk. Kystverket har også ansvar for å føre tilsyn med at bestemmelsene i forskriften om sikring av havneanlegg overholdes, og skal også heve sikringsnivået ved forhøyet trusselnivå.

9.1 Det maritime sikringsregelverket er ikke tilstrekkelig til å bidra til samfunnssikkerheten

Formålet med det maritime sikringsregelverket er å ivareta sikkerheten til skipstrafikken og beskytte den mot trusler fra forsettlige ulovlige handlinger. Formålet er ikke å ivareta samfunnssikkerheten. Det innebærer at et havneanleggs strategiske betydning for samfunnssikkerheten er underordnet. Det er heller ikke hensikten med dette regelverket.

Alle havneanlegg som tar imot skip over en viss størrelse i internasjonal fart, plikter å ha tiltak som forebygger terrorhandlinger og andre ulovlige handlinger. Sikringsrisikoanalysene skal identifisere verdier og vurdere sårbarheten og truslene knyttet til disse verdiene, for deretter å fastsette de riktige sikringstiltakene.

Det maritime sikringsregelverket krever at man i sikringsrisikoanalysen identifiserer havneanleggets strategiske betydning og hvilken trussel en slik strategisk betydning kan innebære, for så å vurdere hvor sårbart havneanlegget er for et eventuelt angrep og behovet for tiltak. Et havneanlegg med stor samfunnsmessig verdi kan være et attraktivt mål for en tilsiktet uønsket handling fra en trusselaktør. Hvis kravene i det maritime sikringsregelverket ikke overholdes, er det risiko for at havneanlegget kan stå overfor et angrep fra en trusselaktør den ikke er rustet til å møte. Det er derfor viktig å undersøke om havneanlegget har en strategisk betydning for samfunnet, hvilken trussel dette kan utgjøre for

[350] Innst. 326 (2016−2017), side 3.

verdiene i havneanlegget, og om sikringstiltakene er tilstrekkelige. Sikringsrisikoanalysene må inneholde disse vurderingene.

Hvis et havneanlegg blir satt ut av funksjon, er det viktig at det finnes alternativer som kan erstatte operasjonene i havna, slik at vareflyten ikke stopper opp (redundans). Dette kan være andre havneanlegg eller at varene transporteres på land. I havneanlegg som er samfunnsviktige kan manglende redundans også få konsekvenser for samfunnssikkerheten. Undersøkelsen viser at det ikke finnes reelle alternativer som kan avlaste Norges største havneanlegg for konteinere.

Ifølge det maritime sikringsregelverket skal sikringsrisikoanalysen omfatte en vurdering av hvilke muligheter havneanlegget har til å gjenopprette normal drift hvis for eksempel lasteanlegget faller ut. Regelverket inneholder imidlertid ingen krav om at det skal gjøres undersøkelser for å finne ut om det finnes alternative distribusjonsmuligheter som sikrer samfunnets behov.

Undersøkelsen viser at sikringsrisikoanalysene omtaler alternativer, men ikke om redundansen er reell. Det er for eksempel oppgitt at varer kan skipes ut fra andre havneanlegg, men det er ikke vurdert om disse har tilstrekkelig kapasitet til å losse, lagre og frakte det aktuelle volumet. De vurderingene som gjøres om redundans, er altså i tråd med kravene i det maritime sikringsregelverket, men undersøkelsen viser at dette regelverket ikke er tilstrekkelig til å ivareta samfunnets behov for alternativ distribusjon av varer.

Kystverket krever ikke at man i sikringsrisikoanalysene vurderer om det finnes reelle alternative distribusjonsløsninger dersom havneanlegget ikke kan ivareta varedistribusjonen. Kystverket mener at dette er utenfor deres mandat, og de har heller ikke planer for å sikre dette.

Ifølge Kystverket er det ingenting i det maritime sikringsregelverket som hindrer havneanleggene i å vurdere sin samfunnsviktige funksjon. Kystverket mener imidlertid at det hadde vært en fordel om regelverket var tydeligere, slik at Kystverket kunne stille krav om at havneanleggene må vurdere dette.

Undersøkelsen viser at det maritime sikringsregelverket ikke er innrettet for å sikre havneanleggenes betydning for samfunnssikkerheten. Kravene til sikring av havneanlegget skal sikre formålet med regelverket, som er å trygge skipsfarten.

Stortinget har i behandlingen av samfunnssikkerhetsinstruksen forutsatt at departementene skal styrke samfunnets evne til å forebygge kriser og håndtere alvorlige hendelser i hver enkelt sektor.[351] Etter vår vurdering er ikke havneanleggenes strategiske betydning for samfunnssikkerheten godt nok ivaretatt gjennom dette regelverket alene. Sikringstiltakene som skal trygge denne trafikken kan også gagne samfunnssikkerheten, men de begrensede kravene til å vurdere redundans viser dette.

9.2 Kystverket sørger ikke for at havneanleggenes strategiske betydning blir tilstrekkelig vurdert i sikringsrisikoanalysene

Det maritime sikringsregelverket krever at man i sikringsrisikoanalysen tar hensyn til den strategiske betydningen havneanleggene har.

Kystverket påpeker at en god sikringsrisikoanalyse er grunnlaget for et vellykket sikkerhetsregime, og at det er avgjørende at man i sikringsrisikoanalysen identifiserer verdier, trusler og sårbarheter som er spesifikke for hvert havneanlegg.

Undersøkelsen viser at Kystverket til en viss grad påpeker mangler i vurderingen av havneanleggenes strategiske betydning i sikringsrisikoanalysene. Kystverket avslår rundt en tredel av alle

[351] Innst. 326 (2016−2017) til St. meld. 10 (2016–2017). *Risiko i et trygt samfunn: Samfunnssikkerhet.*

sikringsrisikoanalysene. Avslagsprosenten er den samme for havneanlegg med antatt strategisk betydning. De fleste avslagene dreier seg om mangel på eller lav kvalitet på konkrete sikringstiltak og manglende informasjon om hvor effektivt mottiltakene reduserer sårbarheten.

I noen tilfeller har Kystverket gitt avslag fordi den strategiske betydningen ikke var tilstrekkelig vurdert. Et eksempel på dette er en sikringsrisikoanalyse for et havneanlegg som ifølge sikringsvirksomhetens vurdering har en strategisk betydning i leverandørkjeden for et viktig produkt. Analysen inneholdt imidlertid ingen informasjon om hvem som kunne true denne verdien. Kystverket viste til at trusselaktører kan ha en intensjon om å ramme havneanlegget som følge av havneanleggets strategiske verdi. Dette må gjenspeiles i sikringsrisikoanalysen for å oppfylle kravene i det maritime sikringsregelverket, mente Kystverket.

Kystverket mener det er viktig å utforme trusselscenarioer som er relevante for trusselaktørene og de forholdene som er identifisert i hvert enkelte havneanlegg, men også for andre forhold som kan påvirke risikoen. Hvis havneanlegget har en strategisk betydning, er det derfor viktig å vurdere hvilken risiko dette innebærer.

Undersøkelsen viser at kvaliteten på vurderingene av havneanleggenes strategiske betydning varierer blant sikringsrisikoanalysene som Kystverket har godkjent. Et eksempel på dette er sikringsrisikoanalysen for et havneanlegg som er mottakshavn for militære fartøy. Denne analysen inneholder ingen vurdering av trusselen for cyberangep i lys av havneanleggets strategiske betydning. Fremmed etterretning antas å være en trusselaktør som følge av disse forholdene, men trusselen mot cyberangrep er bare knyttet til et angrep i form av løsepengevirus.

Undersøkelsen viser også at Kystverket har godkjent sikringsrisikoanalyser for et havneanlegg som betjener en produksjonsbedrift som produserer varer av stor strategisk betydning, uten at analysene inneholder vurderinger av hvilken betydning dette kan ha for trusselen mot havneanlegget. I andre tilfeller har Kystverket godkjent sikringsrisikoanalyser som inneholder opplysninger om at havneanlegget har en strategisk betydning, men som ikke inneholder vurderinger av om dette gjør dem til et attraktivt mål for en fiendtlig handling. I disse tilfellene er det ikke vurdert om sikringen er tilstrekkelig til å hindre at noen rammer havneanlegget.

Etter vår vurdering godkjenner Kystverket sikringsrisikoanalyser hvor det er lagt for liten vekt på havneanleggets betydning for samfunnsviktige funksjoner og behovet for sikringstiltak. Dette utgjør en svakhet i sikringsrisikoanalysene. Kystverkets praksis sikrer ikke at behovet for å vurdere hvilke konsekvenser den strategiske betydningen har for sikringen av havneanlegget, ivaretas på en konsekvent måte i sikringsrisikoanalysene. Hvis analysen tar hensyn til havneanleggets strategiske betydning, er det større sannsynlighet for at sikringstiltakene reduserer risikoen for angrep mot havneanlegget og dermed også angrep som kan true samfunnssikkerheten.

9.3 Kystverkets heving av sikringsnivået bidrar til samfunnssikkerheten

Kystverket har ansvaret for å fastsette sikringsnivået i havneanleggene. Dette virkemiddelet skal forebygge og hindre skade på havneanlegg og skip. Hevingen av sikringsnivået innebærer at havneanleggene innfører tilleggstiltak i en viss tidsperiode på grunn av en midlertidig økt risiko for hendelser som kan true havneanlegg eller skip. Trusselen kan være generell eller spesifikk.

Kystverket har siden 2013 hevet sikringsnivået ved fem anledninger. En av anledningene gjaldt et funn av en bombelignende gjenstand i sjøen. De øvrige anledningene gjaldt trusler som også kunne ramme forhold utenfor skip-havn-operasjonen. En av disse var sabotasjen av Nord Stream, som førte til at sikringsnivået i 20 havneanlegg som betjener olje- og gassnæringen, ble hevet. Selv om målet

med å heve sikringsnivået er å sikre skip-havn-operasjonen, kan dette virkemiddelet etter vår vurdering, også bidra til å sikre samfunnsviktige funksjoner.

9.4 Kystverket sørger ikke for at havneanleggene oppdaterer sikringsrisikoanalysene og sikringsplanene når trusselbildet endres

Den maksimale godkjenningsperioden for sikringsrisikoanalyser er fem år ifølge det maritime sikringsregelverket. Innen utløpet av fristen må havneanlegget sørge for å få utarbeidet og godkjent en ny sikringsrisikoanalyse og sikringsplan.

Dersom det skjer endringer i grunnlaget for sikringsrisikoanalysen før disse fem årene har gått, skal analysen gjennomgås og oppdateres før den sendes til Kystverket for ny godkjenning. Hensikten er å vurdere om det er behov for andre sikringstiltak for å møte en ny trussel.

I utgangspunktet er det opp til havneanlegget å vurdere om det har skjedd endringer som kan ha betydning for sikringen av anlegget. Endringer i truslene mot havneanlegget kan innebære et behov for å utarbeide en ny sikringsrisikoanalyse.

Nærings- og fiskeridepartementet har opplyst at de er kjent med at Kystverkets praksis ikke fanger opp behovet for å utarbeide nye analyser når grunnlaget for sikringsrisikoanalysen endres.

Undersøkelsen viser at de fleste havneanleggene venter til godkjenningen nærmer seg utløp, før de sender inn en ny sikringsrisikoanalyse for å få fornyet godkjenningen. I noen tilfeller leverer de ny analyse tidligere. I et fåtall av disse tilfellene er bakgrunnen endringer i trusselbildet. Den vanligste årsaken til at havneanlegg sender inn en ny sikringsrisikoanalyse, er imidlertid at Kystverket har gjennomført et tilsyn og pålagt dem å utarbeide en ny analyse. Kystverket opplyser at de bare gir slike pålegg ved tilsyn, aldri ellers.

Kystverket innhenter informasjon om trusselbildet og kan ha et større grunnlag for å vurdere om det er behov for nye vurderinger, enn havneanleggene. Undersøkelsen viser at Kystverket i noen tilfeller anmoder konkrete havneanlegg om å utarbeide en ny analyse som følge av endringer i trusselbildet.

Et eksempel er regjeringens beslutning i oktober 2022 om at russiske fiskefartøy kun kan anløpe havneanlegg i Tromsø, Kirkenes og Båtsfjord, og at alle de russiske fartøyene som kommer til disse havneanleggene, skal kontrolleres.[352] Sommeren etter sendte Kystverket brev til havneanleggene i de tre havnene og anbefalte dem å gå gjennom sikringsrisikoanalysen for å vurdere om denne trafikken medfører en økt trussel mot havneanlegget.

Kystverket fulgte senere opp med tilsyn i noen av havneanleggene og ga dem pålegg om å gå gjennom og oppdatere sikringsrisikoanalysen og sikringsplanen.

Et annet eksempel er at Kystverket høynet sikringsnivået for 20 havneanlegg som betjener olje- og gassnæringen etter sabotasjen mot Nord Stream i september 2022 Sikringsnivået ble hevet som respons på en ny situasjon med betydelig usikkerhet. Når sikkerhetsnivået heves, må havneanleggene iverksette flere sikringstiltak. Tiltakene følger av anleggenes sikringsplaner. Det viste seg at sikringstiltakene som ble iverksatt ved flere av disse anleggene, ikke var egnet til å håndtere sårbarheten som følge av den nye trusselen. Fire måneder senere anbefalte Kystverket havneanleggene å utarbeide nye sikringsrisikoanalyser og sikringsplaner.

Det gikk lang tid før havneanleggene revurderte hvilken betydning den nye utenrikspolitiske situasjonen kunne ha for verdiene og sårbarheten ved havneanlegget. Etter vår vurdering har

[352] Regjeringen (2022): *Skjerper kontrollen med russiske fiskefartøy*.

Kystverket en forsiktig holdning til å følge opp endringer som kan påvirke sikringen av havneanleggene. Til tross for at departementet er kjent med svakhetene, har de ikke fulgt opp Kystverket på dette området.

Med unntak av tilsyn har Kystverket ingen systematiske måter å fange opp om endringer i trusselbildet eller den geopolitiske situasjonen ivaretas i vurderingen av om de eksisterende sikringstiltakene er egnet til å redusere sårbarheten. Kystverkets praksis – kombinert med at havneanleggene i all hovedsak ikke søker om fornyet godkjenning før femårsfristen nærmer seg – vil si at sikringsrisikoanalysene sjelden oppdateres ved endringer. Etter vår vurdering er det derfor en risiko for at havneanleggene ikke har sikringstiltak som tar høyde for at anleggenes strategiske betydning øker når trusselbildet endres.

9.5 Kystverket godkjenner sikringsrisikoanalyser med mangelfulle analyser av cybersikkerheten

Mange havneanlegg i utlandet har blitt rammet av cyberhendelser, og i noen tilfeller har det ført til at havneanleggene har blitt stengt ned i flere uker. Likevel sikrer ikke Kystverket at havneanlegg hvor IT/OT-systemene er viktige for operasjonene i havneanlegget, vurderer hvordan disse systemene kan sikres. IT er forkortelse for informasjonsteknologi og OT for operasjonell teknologi. OT brukes for eksempel for å styre prosesser og operasjoner i havneanleggene, slik som kraner og andre innretninger for lasting/lossing. Disse analysene er godkjent av Kystverket.

Lift-on-lift-off (LOLO)-konteinerhavneanlegg bruker kraner til å losse og laste konteinere. Disse bruker som regel IT/OT-systemer som verktøy for å styre hvor og hvordan hver enkelt konteiner skal fraktes. Havneanlegg som håndterer flytende petroleumsgass, benytter i stor grad automatiserte systemer for lasting og lossing. Undersøkelsen viser at sikringsrisikoanalysene for de største LOLO-konteinerhavneanleggene og havneanlegg for utskiping av flytende petroleumsgass mangler en systematisk analyse av verdier, trusler og sårbarheter for uønskede IT/OT-hendelser.

I sikringsrisikoanalysene for alle disse havneanleggene er truslene for slike hendelser vurdert som moderat eller høy. Det finnes likevel eksempler på at analysene ikke inneholder informasjon om hvordan havneanlegget skal redusere risikoen, eller om dette er en risiko man velger å leve med. Kystverket har heller ikke etterspurt dette før de godkjenner analysene og planene.

Kystverket mener regelverket ikke er tilstrekkelig klart til å kreve grundige analyser av IT/OT. De har en annen tolkning av dette enn deres søstervirksomhet i Danmark.[353]

Kystverket mener at sikringen mot IT/OT-trusler vil bli bedre for de største havneanleggene når EUs direktiv om sikring av nettverk- og informasjonssystemer (NIS1)[354] innføres i Norge. Slik høringsforslaget til forskrift til digitalsikkerhetsloven nå ser ut, vil omtrent 100 til 150 av de største havneanleggene falle inn under denne forskriften. Høringsinnspillingene er per mars 2025 til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet. Kystverket mener at både de og havnebransjen må bli bedre på å analysere cybertrusler når digitalsikkerhetsloven og -forskriften trer i kraft og NIS1-direktivet innføres.

Risikoen for cyberangrep vurderes som en stor trussel av sikkerhetsmyndighetene, og denne typen angrep rangeres som de alvorligste truslene i havneanleggenes sikringsrisikoanalyser. Etter vår vurdering godkjenner Kystverket sikringsrisikoanalyser som har mangelfulle analyser av cybersikkerheten. Et cyberangrep kan få store konsekvenser for havneanlegg med strategisk

[353] Trafikkstyrelsen
[354] NIS-direktivet er Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2016/1148 av 6. juli 2016 om tiltak for å sikre et høyt felles nivå for sikkerhet i nettverks- og informasjonssystemer i hele unionen.

betydning for samfunnssikkerheten. De samfunnsviktige havneanleggene er blant dem som er mest avhengige av elektroniske løsninger. Ved å bidra til at sikringsrisikoanalysene og sikringsplanene ivaretar sikringen av disse avhengighetene på en bedre måte, vil Kystverket også bidra til samfunnssikkerheten.

9.6 Nærings- og fiskeridepartementet har kommet sent i gang med verdikartlegging av havner etter sikkerhetsloven til tross for kjennskap til sårbarheter[355]

Sikkerhetsloven pålegger Nærings- og fiskeridepartementet ansvar og myndighet for forebyggende sikkerhetsarbeid innen egen sektor. De siste årenes forverring av den geopolitiske situasjonen har gjort departementets arbeid knyttet til sikkerhetsloven enda viktigere.

Formålet med sikkerhetsloven er å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser, samt å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet.

Undersøkelsen viser at Nærings- og fiskeridepartementet har hatt kjennskap til sårbarheter i konkrete havner, men at det har tatt tid fra departementet fikk informasjon om sårbarhetene til departementet påbegynte verdikartleggingen. Departementet erkjenner at manglende verdikartlegging kan være en sårbarhet. Undersøkelsen viser at det er havneanlegg som er sårbare for sikkerhetstruende virksomhet som ennå ikke er verdikartlagt av Nærings- og fiskeridepartementet. Dette er havneanlegg som er sårbare på grunn av sine sentrale roller i logistikkjeder og som ikke er lett å erstatte.

Nærings- og fiskeridepartementet er i gang med verdikartleggingen. Departementet planla å verdikartlegge havnene som omfattes av vedlegget til havneberedskapsforskriften[356] først, for deretter å prioritere havner av betydning for drivstoff- og matvareforsyning.

Undersøkelsen viser at den planlagte prioriteringen er endret. Høsten 2024 ga Nærings- og fiskeridepartementet Kystverket i oppdrag å verdivurdere Kirkenes havn, Longyearbyen havn og Båtsfjord havn. Oppdragene ble gitt av andre årsaker enn havnenes eventuelle roller for havneberedskap eller drivstoff- og matvareforsyning.

Det er positivt at departementet verdikartlegger når akutte behov oppstår, men omprioriteringene bidrar etter vår vurdering, til en lite systematisk prioritering av de havneanleggene som er viktigst for havneberedskapen og drivstoff- og matvareforsyning. Det gir en risiko for at verdikartlegging av viktige havneanlegg utsettes.

Det er uavklart om det finnes verdier i havnene som burde vært beskyttet av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser. Nærings- og fiskeridepartementet har så langt ikke utpekt noen skjermingsverdige objekter eller infrastruktur i eller i tilknytning til noen havner, og har ikke fattet noen vedtak om at virksomheter tilknyttet havner skal være omfattet av sikkerhetsloven.

Sammensatte trusler er strategier som kombinerer åpne og skjulte metoder på måter som ligger under terskelen for væpnet konflikt. Sikkerhetstruende økonomisk virksomhet inngår i denne typen strategier. Sikkerhetstruende økonomisk virksomhet kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser gjennom bruk av for eksempel oppkjøp, påvirkning gjennom eierskap, lånevirksomhet og investeringer. Havner kan være attraktive mål for slik virksomhet. Det er offentlig kjent at

[355] Vurderingen i dette punktet er en ugradert versjon av vurderingene som går fram av vedlegget til denne hovedanalyserapporten. Graderte opplysninger er fjernet, og en del informasjon er skrevet om og gjort mindre detaljert. Nærings- og fiskeridepartementet vurderer at informasjonen ikke inneholder sikkerhetsgradert informasjon.

[356] Forskriften trådte i kraft høsten 2024 og har som formål å styrke havneberedskapen og sikre Forsvaret og allierte bistand til og tilgang til havner og havneanlegg av særlig forsvarsmessig betydning, når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Forskriften har et gradert vedlegg med en liste over hvilke havner og havneanlegg forskriften gjelder for.

departementet satte i gang verdikartlegging av Kirkenes havn. Departementet begrunner verdikartleggingen med informasjon om kontakt mellom Kirkenes Havn KF og det kinesiske shippingselskapet Cosco, samt havnas strategiske beliggenhet. Dette kunne medføre en sikkerhetspolitisk utfordring.

Undersøkelsen viser at Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) understreker at Nærings- og fiskeridepartementet generelt har hatt en positiv utvikling i arbeidet med verdikartlegging, men at de burde ha kommet lenger.

Undersøkelsen tar ikke stilling til om det finnes eller ikke finnes konkrete objekter eller virksomheter tilknyttet havner som burde vært underlagt sikkerhetsloven, men etter vår vurdering er det behov for mer systematisk verdikartlegging for å kunne avklare dette. Havneanlegg som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner som gjelder drivstoff- eller matvareforsyning vil også ha strategisk betydning for samfunnssikkerheten. Nærings- og fiskeridepartementet har ikke tatt grep for å kartlegge hvilke havner som er sentrale for å understøtte drivstoff- og matvareforsyning, og heller ikke har lagt en systematisk plan for å sørge for at disse havnene blir verdikartlagt.

Manglende verdivurdering av strategisk viktige havneanlegg utgjør etter Riksrevisjonens syn en sårbarhet fordi departementet blir stående uten god nok oversikt over avhengigheter. Det er i tillegg uheldig for departementets arbeid med sikkerhetstruende økonomisk virksomhet i havnene. Manglende verdivurdering kan dermed få konsekvenser for samfunnssikkerheten.

9.7 Nærings- og fiskeridepartementet utnytter ikke muligheten til å se det maritime sikringsregelverket og sikkerhetsloven i sammenheng

Nærings- og fiskeridepartementet har som sektoransvarlig departement ansvar for å vurdere om regelverket i egen sektor er egnet. Sikkerhetsloven er utformet for å fungere sammen med sektorregelverk.

Det er flere likheter mellom sikringsregimene som fastsettes gjennom det maritime sikringsregelverket og sikkerhetsloven. Samtidig er det viktige forskjeller knyttet til formål. Formålet med det maritime sikringsregelverket er å sikre skip-havn-operasjonen, det vil si å vurdere hvilke verdier, trusler og sårbarheter som havneanlegget har, og hvilke sikringstiltak som er nødvendige for å redusere risikoen til et akseptabelt nivå. Formålet med sikkerhetsloven er å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser. Det innebærer å kartlegge hvilke verdier som er sårbare med tanke på den nasjonale sikkerheten og grunnleggende nasjonale funksjoner, og fatte nødvendige tiltak som ivaretar disse verdiene. Dette betyr at begge regelverkene kan ivareta hensynet til samfunnssikkerheten, men at dette ikke er formålet med noen av dem.

Det betyr også at sikringen i havneanlegg på noen områder også kan være underlagt krav etter sikkerhetsloven. På andre områder er ikke sikringen dekket tilstrekkelig av noen av regelverkene.

Der sikkerhetslovens krav også vil gjelde for et havneanlegg, kan det være gunstig både for havnene og myndighetene å se det maritime sikringsregelverket og sikkerhetsloven i sammenheng. Myndighetene kan for eksempel legge til rette slik at havneanleggene ikke må forholde seg til to rammeverk, men kan oppfylle kravene i sikkerhetsloven gjennom å følge det maritime sikringsregelverket. Dette har imidlertid ikke departementet gjort. Departementet har heller ikke sørget for at Kystverket veileder havneanleggene om likheter og forskjeller mellom regelverkene.

Etter vår vurdering har ikke departementet sørget for at regelverket ivaretar behovet for å sikre havneanlegg med strategisk betydning for samfunnssikkerheten. Departementet har ikke gitt

veiledning om i hvilken grad havneanleggene kan oppfylle kravene i sikkerhetsloven ved å følge sektorregelverket. Slik det er nå, må havneanleggene forholde seg til flere sikringsregelverk som i stor grad er overlappende.

9.8 Nærings- og fiskeridepartementet har ikke utredet havneanleggenes samfunnskritiske betydning

Samfunnssikkerhet handler om samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Norge er avhengig av stabile forsyninger av varer og tjenester for å opprettholde et velfungerende samfunn. Nærings- og fiskeridepartementet må ha informasjon om enkelthavners betydning for samfunnets behov for å kunne vurdere hvilke som er samfunnskritiske.

Kystverket får mye informasjon om tilstanden til hvert enkelt havneanlegg gjennom sikringsrisikoanalysene, blant annet om anleggenes strategiske betydning, verdier og trusselaktører. Gjennom disse analysene har Kystverket mulighet til å skaffe seg data om flere forhold som kan ha betydning for sikringen av anleggene, for eksempel om at IT/OT-trusselen vurderes som høy av mange.

Undersøkelsen viser imidlertid at Kystverket ikke har et system for å samle og analysere informasjonen fra sikringsrisikoanalysene. Dermed har ikke Kystverket en systematisk oversikt over hvilke havneanlegg som har betydning for samfunnssikkerheten. Nærings- og fiskeridepartementet har heller ikke etterspurt slik informasjon.

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for samfunnssikkerheten i egen sektor. I tillegg har departementet hovedansvar for den kritiske samfunnsfunksjonen forsyningssikkerhet. Dermed har de ansvar for å sørge for at en helhetlig samordning mellom departementene sikrer forsyninger av varer og tjenester til det norske markedet. Havneanleggene kan spille en viktig rolle både innenfor matvareforsyning og drivstofforsyning, ikke minst på grunn av det store volumet av varer som fraktes sjøveien, men også på grunn av havnenes strategiske beliggenhet. Framkommelighet og sikkerhet innenfor transporten er også et samfunnssikkerhetsområde hvor havneanleggene spiller en rolle, og departementet har et ansvar.

Undersøkelsen viser at Nærings- og fiskeridepartementet ikke har oversikt over hvilke havner som kan ha en samfunnskritisk rolle. Departementet legger til grunn at det finnes mange havneanlegg i Norge som kan avlaste hverandre, men har ikke vurdert om en slik redundans er reell.

Havneanleggene er etter det maritime sikringsregelverket ikke forpliktet til å vurdere om alternative løsninger utover eget anlegg, er reelle. Undersøkelsen viser at det finnes tilfeller der det er usikkert om andre kan ta over på grunn av det store volumet som lastes og losses. Undersøkelsen viser også at det for enkelte typer havneanlegg ikke finnes alternativer. Departementet har ikke sørget for at Kystverket fører oversikt over hvilke havner som kan benyttes hvis noen havner blir utilgjengelige.

Departementet viser til at hele transportsektoren er viktig for samfunnssikkerheten, og at det er summen av sikkerhetsarbeidet innen hver enkelt transportform som bidrar til å styrke samfunnssikkerheten. Ettersom de vurderer at det er redundans og substitusjonsmuligheter i transportsektoren og i logistikkløsninger, bør det ikke ensidig legges vekt på én av transportformene i transportsystemet, mener de.

Nærings- og fiskeridepartementet er i gang med å utrede landets avhengighet til viktige varer. De har blant annet fått gjennomført flere eksterne analyser som skal gi dem et bedre kunnskapsgrunnlag for å

vurdere forsyningssikkerheten i Norge ved krig eller krise. Departementet oppgir at de i neste omgang vil utrede infrastrukturens betydning, blant annet havnene.

Etter vår vurdering kunne Kystverkets data ha blitt brukt til å analysere hvilke havneanlegg som er strategisk viktige. Dette kunne ha vært verdifullt når Kystverket skal vurdere å heve sikringsnivået og målrette tilsynene. I tillegg ville det ha gitt myndighetene informasjon om hvilke havneanlegg de bør prioritere når de skal vurdere om de er tilstrekkelig sikret til å møte trusler som kan ramme utover skip-havn-operasjonen.

Etter vår vurdering har ikke departementet ivaretatt behovet for å kartlegge havnenes betydning for samfunnssikkerheten, slik samfunnssikkerhetsinstruksen forutsetter. Dermed er det ikke mulig for dem å sørge for at disse havneanleggene er tilstrekkelig sikret. De store endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen betyr at Nærings- og fiskeridepartementets overordnede ansvar for sikringen av maritim sektor har blitt enda viktigere. Så lenge departementet ikke har utredet hvor sårbar forsyningssikkerheten og samfunnssikkerheten er hvis et havneanlegg blir satt ut av drift, er det etter vår vurdering ikke mulig å vite hvilke konsekvenser dette har for samfunnet.

9.9 Nærings- og fiskeridepartementet har brukt lang tid på å etablere et sektorvist responsmiljø i maritim sektor

Stortinget behandlet i 2018 stortingsmeldingen *IKT-sikkerhet: Et felles ansvar* hvor det står at «[myndighetene har] besluttet at det skal etableres sektorvise responsmiljøer».[357] De sektorvise responsmiljøene (SRM) skal bidra til god informasjonsdeling og koordinering av cybersikkerhet mellom relevante aktører. Sektorvise responsmiljøer er en sentral forutsetning i rammeverket for nasjonal hendelseshåndtering.

Et responsmiljø for maritim sektor innebærer at bransjen får et miljø som kjenner egen sektor, og som kan være et informasjonsknutepunkt for virksomhetene i sektoren og et bindeledd mot det nasjonale senteret for håndtering av alvorlige dataangrep mot samfunnskritisk infrastruktur og informasjon (NorCERT).

Sjøfartsdirektoratet og Kystverket fikk i 2020 i oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet å utarbeide en maritim digital strategi. Et av forslagene til etatene gikk ut på å opprette et responsmiljø for maritim sektor.

I tildelingsbrevet for 2023 ga Nærings- og fiskeridepartementet Kystverket i oppdrag å opprette et responsmiljø for maritim sektor fra 1. januar 2024. Kystverket opprettet dette med virkning fra denne datoen.

Nærings- og fiskeridepartementet har hatt ansvar for cybersikkerheten i maritim sektor fra 2018. Undersøkelsen viser at det tok seks år fra Stortingets behandling av stortingsmeldingen om IKT-sikkerhet til responsmiljøet ble etablert for maritim sektor. Etter vår vurdering har dette tatt for lang tid siden dette er et viktig dette område er for samfunnssikkerheten.

Konsekvensene for havneanleggene av at et maritimt responsmiljø ikke er opprettet tidligere, er at maritim sektor ikke har hatt et organ som har fungert som bindeledd mellom Nasjonal sikkerhetsmyndighets NorCERT og bransjen. Dermed har hvert enkelt havneanlegg selv måttet vurdere hvilke av cybertruslene som burde prioriteres i egen virksomhet.

[357] Innst.187 S (2017–2018); jf. Meld. St. 38 (2016–2017). *IKT-sikkerhet: Et felles ansvar*.

9.10 Nærings- og fiskeridepartementet har fortsatt ikke avklart om havneanlegg med innenriks passasjertrafikk skal ha obligatoriske sikringstiltak

Ifølge PST utgjør folkerike mål med få eller ingen sikringstiltak fortsatt de mest utsatte terrormålene i Norge. En stor del av gjennomførte og avvergede terrorangrep i Vesten har de siste årene blitt rettet mot slike mål.

Havneanlegg som bare betjener innenrikstrafikk, er per i dag ikke underlagt det maritime sikringsregelverkets krav til sikringstiltak. Bakgrunnen er at FNs regelverk for maritim sikring skal ivareta internasjonal skipstrafikk, og har ikke tilsvarende krav for nasjonal trafikk.

Nærings- og fiskeridepartementet skal ifølge EU-forordning 725/2004 minimum hvert femte år vurdere om det er behov for å innføre det maritime regelverket også for innenrikstrafikken. Dette ble sist gjort i 2013. Vurderingen omfattet blant annet skip og hurtigbåter med passasjertransport, fergesamband og havneanlegg som betjener disse.

I 2017 ble det innført noen sikkerhetskrav for rutegående innenriks passasjerskip som tilbyr overnatting, for eksempel de som seiler kystruten Bergen–Kirkenes.[358] Disse passasjerskipene skal blant annet ha adgangs- og stikkprøvekontroll. Dette gjelder imidlertid bare sikkerheten om bord på skipet.

I 2020 startet arbeidet med en ny vurdering av behovet for å innføre det maritime regelverket også for innenrikstrafikken, og Forsvarets forskningsinstitutt fikk i oppdrag å utarbeide en ny sikringsrisikoanalyse. På bakgrunn av denne analysen overleverte Sjøfartsdirektoratet og Kystverket sine anbefalinger til tiltak til Nærings- og fiskeridepartementet i juni 2022. Etter dette ba departementet om ytterligere utredninger, som ble oversendt i januar 2024.

Det går fram av utredningen at det er en betydelig sårbarhet for at norske havneanlegg og større passasjerskip i norsk innenrikstrafikk kan rammes av en tilsiktet ulovlig handling.

Sjøfartsdirektoratet og Kystverket anbefaler at passasjerskip i norsk innenrikstrafikk som tilbyr overnatting og har en passasjerkapasitet på 500 personer eller mer, og havneanleggene som betjener disse omfattes av det maritime sikringsregelverket.

Regjeringen har gitt sin tilslutning til dette, og Nærings- og fiskeridepartementet har bedt Kystverket i samarbeid med Sjøfartsdirektoratet om å utarbeide et utkast til høringsnotat og forskriftsendring. Det er ikke bestemt når endringene eventuelt vil tre i kraft.

Nærings- og fiskeridepartementet er innforstått med at dette har tatt lang tid. De viser til at de under pandemien måtte prioritere andre tiltak, noe som har fått konsekvenser for andre oppgaver. Departementet viser også til at det har vært enklere å samordne arbeid som dette etter at departementet overtok etatsansvaret for Kystverket, slik at både denne etaten og Sjøfartsdirektoratet er samlet i samme departement.

Per mars 2025 har departementet fortsatt ikke besluttet om det maritime sikringsregelverket også skal gjelde for skip i innenrikstrafikk og havnene som betjener disse. Konsekvensen er at det per i dag ikke er krav om å sikre disse havneanleggene. Tatt i betraktning at utredningen avdekket en betydelig sårbarhet for norske havneanlegg og større passasjerskip i norsk innenrikstrafikk, har dette arbeidet etter vår vurdering, tatt for lang tid.

[358] Sikkerhetsforskriften kapittel 6.

10 Referanseliste

Denne referanselisten gjelder for den offentlige rapporten. Det graderte vedlegget til rapporten har egen referanseliste.

Lover

- Digitalsikkerhetsloven. (2023). *Lov om digital sikkerhet* (LOV-2023-12-20-108). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2023-12-20-108
- EØS-loven. (1992). *Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v.* (LOV-1992-11-27-109). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109
- Havne- og farvannsloven. (2019). *Lov om havner og farvann* (LOV-2019-06-21-70). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2019-06-21-70
- Næringsberedskapsloven. (2011). *Lov om næringsberedskap* (LOV-2011-12-16-65). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-12-16-65
- Sikkerhetsloven. (2018). *Lov om nasjonal sikkerhet* (LOV-2018-06-01-24). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24
- Straffeloven. (2005). *Lov om straff* (LOV-2005-05-20-28). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28

Forskrifter

- Forskrift om sikring av havneanlegg. (2013). *Forskrift om sikring av havneanlegg* (FOR-2013-05-29-538). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-05-29-538
- Forskrift om sikring av havner. (2013). *Forskrift om sikring av havner* (FOR-2013-05-29-539). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-05-29-539
- *Forskrift om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territorielle integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet.* Lovdata. https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-08-15-1076?q=%E2%80%A2Forskrift%20om%20restriktive%20tiltak%20vedr%C3%B8rende
- Sikkerhetsforskriften. (2004). *Forskrift om sikkerhet, pirat- og terrorberedskapstiltak og bruk av maktmidler om bord på skip og flyttbare boreinnretninger* (FOR-2004-06-22-972). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-22-972
- Virksomhetssikkerhetsforskriften. (2018). *Forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet* (FOR-2018-12-20-2053). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-12-20-2053

Kongelig resolusjon

- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Ansvaret for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet* (FOR-2017-03-10-312). Fastsatt ved Kongelig resolusjon 10. mars 2017. Lovdata. https://lovdata.no/dokument/DEL/forskrift/2017-03-10-312

Internasjonale direktiver og forordninger

- Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen. (1974). *Den internasjonale konvensjonen om sikkerhet for menneskeliv til sjøs (SOLAS), 1974.* IMO. https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx

- *Det internasjonale regelverket for sikring av skip og havneanlegg vedtatt av FNs sjøfartsorganisasjon (IMO) 12. desember 2002 (ISPS code – International Ship and Port Facility Security Code).* Lovdata. https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-05-29-538
- Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 725/2004. (2004) *Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 725/2004 av 31. mars 2004 om forbedret sikkerhet for fartøyer og havneanlegg*. Lovdata. https://lovdata.no/static/NLX3/32004r0725.pdf
- Europaparlamentets- og rådsdirektiv (EU) 2016/1148. (2016). *Europaparlamentets- og rådsdirektiv (EU) 2016/1148 av 6. juli 2016 om tiltak for å sikre et høyt felles nivå for sikkerhet i nettverks- og informasjonssystemer i hele unionen.* Lovdata. *https://lovdata.no/static/NLX3/32016l1148.pdf*
- EØS-komiteens beslutning nr. 14/2005. (2005). *EØS-komiteens beslutning nr. 14/2005 av 8. februar 2005 om endring av EØS-avtalens vedlegg XIII (Transport)*. EFTA. https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/adopted-joint-committee-decisions/2005%20-%20Norwegian/014-2005n.pdf

Reglement og instrukser

- Bevilgningsreglementet. (2005) *Bevilgningsreglementet* (FOR-2005-05-26-876). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2005-05-26-876
- Finansdepartementet. (2003). *Reglementet for økonomistyring i staten (økonomireglementet) og bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene). Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022.* Regjeringen. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_okonomistyring_i_staten.pdf
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen)*. (FOR-2017-09-01-1349). Lovdata.https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349

Stortingsdokumenter

Proposisjoner til Stortinget

- Prop. 153 L (2016–2017). *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)*. Forsvarsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/0fcee45affd24280896b88b5413a00aa/no/pdfs/prp201620170153000dddpdfs.pdf
- Prop. 1 S (2022–2023). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2023*. Justis- og beredskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/fc31e2fc30b74bac95f3015b8301d2d6/nn-no/pdfs/prp202220230001_jddddpdfs.pdf
- Prop. 1 S (2023–2024). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2024*. Justis- og beredskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/7739893e6d7c47e7bfaa2f3b85c65e76/nn-no/pdfs/prp202320240001_jddddpdfs.pdf
- Prop. 1 S (2023–2024). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2024*. Nærings- og fiskeridepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/549c1b15dd5a4a2fa58ad0b2009cd662/no/pdfs/prp202320240001nfddddpdfs.pdf
- Prop. 1 S (2024–2025). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2025*. Nærings- og fiskeridepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/129560000777445d99c190eb2aab619e/no/pdfs/prp202420250001nfddddpdfs.pdf

Stortingsmeldinger

- Meld. St. 29 (2011−2012). *Samfunnssikkerhet.* Justis- og beredskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/bc5cbb3720b14709a6bda1a175dc0f12/no/pdfs/stm201120120029000dddpdfs.pdf
- Med. St. 10 (2016–2017). *Risiko i et trygt samfunn: Samfunnssikkerhet.* Justis- og beredskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf
- Meld. St. 38 (2016–2017) *IKT–sikkerhet: Et felles ansvar*. Justis- og beredskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/39c6a2fe89974d0dae95cd5af0808052/no/pdfs/stm201620170038000dddpdfs.pdf
- Meld. St. 5 (2020–2021). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden.* Justis- og beredskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/39c6a2fe89974d0dae95cd5af0808052/no/pdfs/stm201620170038000dddpdfs.pdf
- Meld. St. 9 (2022–2023). *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/d256b455415c4cae8a710f62cc97d4f9/no/pdfs/stm202220230009000dddpdfs.pdf

Innstillinger til Stortinget

- Innst. 426 S (2012−2013). *Innstilling fra justiskomiteen om samfunnssikkerhet*. Justiskomiteen. https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2012-2013/inns-201213-426.pdf
- Innst. 326 S (2016–2017). *Innstilling fra justiskomiteen om Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*. Justiskomiteen. https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-326s.pdf
- Innst. 103 L (2017–2018). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)*. Utenriks- og forsvarskomiteen. https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2017-2018/inns-201718-103l.pdf
- Innst.187 S (2017–2018). *Innstilling fra justiskomiteen om IKT–sikkerhet. Et felles ansvar*. Justiskomiteen. https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2017-2018/inns-201718-187s.pdf
- Innst. 275 S (2020–2021). *Innstilling fra justiskomiteen om Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Justiskomiteen. https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2020-2021/inns-202021-275s.pdf
- Innst. 247 S (2022–2023). *Innstilling fra justiskomiteen om Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet*. Justiskomiteen. https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2022-2023/inns-202223-247s.pdf

Tildelingsbrev

- Samferdselsdepartementet. (2020, 6. januar) *Statsbudsjettet 2020 - Tildelingsbrev til Kystverket*. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/contentassets/a508b168b1f84504a40e973b91170878/statsbudsjettet-2020---tildelingsbrev-kystverket.pdf
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2023, 10. januar). *Tildelingsbrev Kystverket 2023*. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/contentassets/a508b168b1f84504a40e973b91170878/2023/tildelingsbrev-2023-med-vedlegg.pdf
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2023, 22. desember). *Tildelingsbrev Kystverket 2024*. Regjeringen.

https://www.regjeringen.no/contentassets/a508b168b1f84504a40e973b91170878/2024/tildelingsbrev-med-vedlegg.pdf

Brev og e-poster

- Brev av 7. juni 2021 fra Kystverket til Samferdselsdepartementet. *Svar på tilleggsoppdrag til overordnet strategi for maritim digital sikkerhet.*
- Brev av 16. juli 2021 fra Sjøfartsdirektoratet til Nærings- og fiskeridepartementet. *Orientering til NFD - Sikringsrisikoanalyse fra FFI jf. konsolidert forordning (EF) nr. 725/2004 art. 3.3.*
- Brev av 31. januar 2024 fra Sjøfartsdirektoratet til Næringsdepartementet *Utredning på bakgrunn av forordning (EF) nr. 725/2004 artikkel 3.3 om innføring av ISPS-regelverk på passasjerskip i norsk innenrikstrafikk som tilbyr overnatting og som har en passasjerkapasitet på 500 personer eller mer, og havneanleggene som betjener disse.*
- Brev av 11. oktober 2024 fra Nærings- og fiskeridepartementet til alle kystkommunene. *Informasjon til kommunale havner om sikkerhetsloven*.
- E-post av 29. november 2024 fra Kystverket til Riksrevisjonen. *Referat og svar på spørsmål*.
- E-post av 2. desember 2024 fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen. *VS: Forvaltningsrevisjon av sikring av havner – temaliste intervju og bestilling av dokumenter*.
- Brev av 10. januar 2025 fra Kystverket til Nærings- og fiskeridepartementet. *ISPS-regelverket for innenriksfart - bestilling av utkast til høringsnotat og forskriftsendringer*.
- Brev av 18. mars 2025 fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen – *Innspill til hovedanalyserapporten fra Riksrevisjonens undersøkelse om sikring i havner.*
- E-post av 22. januar 2025 fra PST til Riksrevisjonen. *SV: E-post ev. pressekonferanse om sabotasjetrussel, mai 2024.* Vedlegg: PST (2024) pressemelding 22. mai 2024.
- Skriftlig korrespondanse per brev og e-post mellom Kystverket og havneanleggene/ sikringsvirksomhetene.

Veiledere, retningslinjer

- Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (2021). *Guide to maritime security and the ISPS code* (2021 edition).
- Europakommisjonen & Det europeiske sikkerhetsbyrå. (2023). *Interim Guidance on Maritime Security for Member States' Competent Authorities.*
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2021). *Liste over virksomheter med kritisk samfunnsfunksjon og nøkkelpersonell.* Regjeringen. https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/liste-over-kritiske-samfunnsfunksjoner/id2695609/
- Kystverket. (2013). *Veiledning til forskrift om sikring av havneanlegg.* Kystverket. https://www.kystverket.no/contentassets/899c744771b34f9684a5c40928fdfbff/veileder-til-forskrift-om-sikring-av-havneanlegg.pdf
- Kystverket. (2016). *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sårbarhetsvurderinger (PFSA) for havneanlegg, 2016*. Kystverket. https://www.kystverket.no/contentassets/2c09430df5414526bc0e35fa4f801b2c/veileder-for-utarbeidelse-av-sarbarhetsvurderinger-pfsa-for-havneanlegg_versjon-1-2016.pdf/download
- Kystverket. (2023). *Sjekkliste godkjenning av sikringsrisikoanalyse (PFSA)* (Vurderingskriterier PFSA 2.1, Dokument-ID: 1808-1).
- Kystverket. (2023). *Instruks-Forberedelse av tilsyn* (Dokument-ID: 1609-1).
- Kystverket. (2023). *Instruks-Gjennomføring av tilsyn* (Dokument-ID: 1611-2).
- Kystverket. (2023). *Kystverkets veileder for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg, 2024*. Kystverket. https://www.kystverket.no/contentassets/2c09430df5414526bc0e35fa4f801b2c/veileder-for-utarbeidelse-av-sikringsrisikoanalyse-for-havneanlegg-2024.pdf

- Kystverket. (2024). *Kystverkets mal for utarbeidelse av sikringsrisikoanalyse (PFSA) for havneanlegg, 2024*. Kystverket. https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.kystverket.no%2Fcontentassets%2F2c09430df5414526bc0e35fa4f801b2c%2Fmal-for-utarbeidelse-av-sikringsrisikoanalyse-av-havneanlegg-2024.docx%2Fdownload&wdOrigin=BROWSELINK
- Kystverket. (u.å.). *Godkjenningskriterier RSO.* (Publisert 28. april 2021). Kystverket. https://www.kystverket.no/contentassets/4f0fcac51bf340c3ba14e0cf655c120e/godkjenningskriterier-rso.pdf/download
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (u.å.). *Håndbok i kartlegging og vurdering av avhengigheter* (Versjon 1, oppdatert 5. januar 2021). Nasjonal sikkerhetsmyndighet. https://nsm.no/getfile.php/135537-1610456054/NSM/Filer/Dokumenter/Veiledere/H%C3%A5ndbok%20i%20kartlegging%20og%20vurdering%20av%20avhengigheter.pdf
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (u.å.). *Sikkerhetsfaglig råd: Et motstandsdyktig Norge* (Oppdatert 18. august 2023). Nasjonal sikkerhetsmyndighet. https://nsm.no/getfile.php/1312994-1683615611/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Sikkerhetsfaglig%20r%C3%A5d%20-%20Et%20motstandsdyktig%20Norge.pdf
- Norges vassdrags- og energidirektorat. (2024). *Veiledning for risikovurdering av IT og OT 2/2024.* NVE. https://publikasjoner.nve.no/veileder/2024/veileder2024_02.pdf
- Stakeholder Advisory Group on Maritime Security. (u.å.). Guidance on how to treat cybersecurity at the port facility and port level (SAGMAS doc. 6903). Trafikstyrelsen. https://www.trafikstyrelsen.dk/Media/638355630225028097/Vejledning%20om%20cybersecurity%20i%20havne%20og%20havnefaciliteter.pdf
- Standard Norge. (2014). NS 5832:2014: *Samfunnssikkerhet – Beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger – Krav til sikringsrisikoanalyse*

Strategier og handlingsplaner

- Departementene. (2019). *Nasjonal strategi for digital sikkerhet*. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/contentassets/c57a0733652f47688294934ffd93fc53/nasjonal-strategi-for-digital-sikkerhet.pdf
- Departementene. (2019). *Tiltaksoversikt til nasjonal strategi for digital sikkerhet*. Regjeringen. *https://www.regjeringen.no/contentassets/c57a0733652f47688294934ffd93fc53/tiltaksoversikt---nasjonal-strategi-for-digital-sikkerhet.pdf*
- Samferdselsdepartementet. (2020). NS 5832:2014: *Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren*. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/contentassets/88bc393f2779462a9bc39768735e98fd/strategi-for-samfunnssikkerhet-i-transportsektoren-2020.pdf
- Kystverket. (2023). *Kystverkets strategi for samfunnssikkerhet, fastsatt av kystdirektøren 18. august 2023.*

Høringer og høringssvar

- Justis- og beredskapsdepartementet. (2024). Høring - forslag til forskrift til digitalsikkerhetsloven (digitalsikkerhetsforskriften) [Høring] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-forskrift-til-digitalsikkerhetsloven-digitalsikkerhetsforskriften/id3052967/

Fagrapporter og utredninger

- *Busmundrud, O., Maal, M., Kiran, J.H. & Endregard, M. (2015). Tilnærminger til risikovurderinger for tilsiktede uønskede handlinger (Rapportnr. 2015/00923). Forsvarets forskningsinstitutt. https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/tilnaerminger-til-risikovurderinger-for-tilsiktede-uonskede-handlinger*

- DNV. (2023). *Maritime cyber priority.*
- Etterretningstjenesten. (2024). *Fokus 2024: Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Etterretningstjenesten. https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus/fokus-pa-norsk/Fokus2024%20-%20NO%20-%20Weboppslag%20v3.pdf/_/attachment/inline/d3bd046c-8e00-4113-a051-e06dd6883a7f:51a8883eea611c1a37cbe48349cce80df41f9d8f/Fokus2024%20-%20NO%20-%20Weboppslag%20v3.pdf
- Haugland, A. (2012). *Bruk av funksjonsbaserte regelverk og rettslige standarder* I P. H. Lindøe, J. Kringen og G. S. Braut (Red.) (2012). *Risiko og tilsyn: Risikostyring og rettslig regulering*. (1. utg., s. 173–177) Universitetsforlaget.
- Kystverket. (2023). *Status 2023*. Kystverket https://www.kystverket.no/contentassets/462867abcea54bff9b0ef7fd33c2a497/kystverket_status_2023_endelig_versjon.pdf
- *Maal, M., Brattekås, K., Johnsen, S.T., Bruvoll, J. & Riis, L.D. (2016). Metode for klassifisering av havneanlegg og en overordnet trusselvurdering (Rapportnr. 16/02319). Forsvarets forskningsinstitutt. https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/metode-for-klassifisering-av-havneanlegg-og-en-overordnet-trusselvurdering*
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2024). *Risiko 2024: Nasjonal sikkerhet – et felles ansvar*. Nasjonal sikkerhetsmyndighet. https://nsm.no/getfile.php/1313477-1719434219/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Risiko%202024.pdf
- NOU 2015: 13. (2015). *Digital sårbarhet – sikkert samfunn: Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden*. Justis- og beredskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/fe88e9ea8a354bd1b63bc0022469f644/no/pdfs/nou201520150013000dddpdfs.pdf
- NOU 2018: 4. (2018). *Sjøveien videre: Forslag til ny havne- og farvannslov*. Nærings- og fiskeridepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/c6840d9ad8b74cd5ab7f12781626c4f1/no/pdfs/nou201820180004000dddpdfs.pdf
- NOU 2018: 14. (2018). *IKT-sikkerhet i alle ledd: Organisering og regulering av nasjonal IKT-sikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/0d408600df2f4738a9bbb85040b02b59/no/pdfs/nou201820180014000dddpdfs.pdf
- Oslo Economics & Safetec. (2023). *Risiko- og sårbarhetsanalyse av strukturendringer innen raffinerivirksomheten.*
- PST. (2024). *Nasjonal trusselvurdering: 2024*. PST. https://pst.no/globalassets/2024/nasjonal-trusselvurdering-2024/nasjonal-trusselvurdering-2024_uuweb.pdf
- PST. (2024). *Trusselvurdering – Folkesamlinger og arrangementer i 2024 (Ugradert versjon)*. PST. https://www.pst.no/globalassets/2024/trusselvurdering-folkesamlinger-og-arrangementer/folkesamlinger-og-arrangementer.pdf
- Økokrim. (2024). *Trusselvurdering 2024 – Den kriminelle økonomien*. Økokrim. https://img8.custompublish.com/getfile.php/5363097.2528.ajtsilqbikkmsk/2024_Trusselvurdering_%C3%98kokrim_nett.pdf?return=www.okokrim.no

Databaser og statistikk

- SafeSeaNet Norway.
- Statistisk sentralbyrå. (2024). 03648: *Havnestatistikk. Gods, etter havn, containertype og innenriks-/utenriksfart 2003K1-2024K3* [Statistikk] https://www.ssb.no/statbank/table/03648

Internettsider og -artikler

- Birkemo, G.A. & Jakobsen, R. (2024, 6 mai). *Norske havner – Hvor viktige er de for forsvaret av Norden?* [Kronikk]. Forsvarets forskningsinstitutt. https://www.ffi.no/aktuelt/kronikker/norske-havner--hvor-viktige-er-de-for-forsvaret-av-norden
- Bonyhady, N. & Marin-Guzman, D. (2023, 15. november). *Hackers stole DP World data, patch lapse blamed*. Financial Review. https://www.afr.com/companies/transport/hackers-stole-dp-world-data-patch-lapse-blamed-20231115-p5ek7g
- Det Norske Akademis Ordbok. *Cyber-*. https://naob.no/ordbok/cyber-
- Engen, O.A (2022, 28. juli); Store norske leksikon (2005-2007). *Sabotasje* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 24. april 2025. https://snl.no/sabotasje
- EOS-utvalget. (u.å.). *EOS-tjenestene*. https://eos-utvalget.no/hjem/om-eos/eos-tjenestene/
- Etterretningstjenesten. (2024, 14. mars). *Hva er etterretning?* https://www.etterretningstjenesten.no/om-etterretning/hva-er-etterretning
- Forsvarets forskningsinstitutt. (2024, 6.mai). *Norske havner – Hvor viktige er de for forsvaret av Norden?* https://www.ffi.no/aktuelt/kronikker/norske-havner--hvor-viktige-er-de-for-forsvaret-av-norden
- Grafi, A. (2022, 9. september 2022). *Why Ports Are at Risk of Cyberattacks*. Darkreading. https://www.darkreading.com/cyberattacks-data-breaches/why-ports-are-at-risk-of-cyberattacks
- Kystverket. (u.å.). *Port Facility Security /ISPS*. https://www.kystverket.no/sjotransport-og-havn/havnesikring/engelsk-isps-side/
- Kystverket. *Vårt samfunnsoppdrag*. https://www.kystverket.no/om-kystverket/kystverket-samfunnsoppdrag/
- Kystverket. *Godkjente RSO'er*. https://www.kystverket.no/sjotransport-og-havn/havnesikring/godkjente-rsoer/
- Kystverket. *Om SafeSeaNet Norway*. https://www.kystverket.no/sjotransport-og-havn/safeseanet-norway/
- Kystverket. *NAVAREA XIX Advarsler.* https://kyvreports.kystverket.no/NavcoReport/navareaxixvarsler.aspx
- Kystverket. (2024, 8. februar). *Styrker maritim cybersikkerhet*. https://www.kystverket.no/nyheter/2023/styrker-maritim-cybersikkerhet/
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (220, 24. juni). *Hendelseshåndtering. https://nsm.no/fagomrader/digital-sikkerhet/nasjonalt-cybersikkerhetssenter/handtering-av-dataangrep/hendelseshandtering*
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2023, 15. august). *Sentrale begreper* – gjelder flere definisjoner (cybersikkerhet, grunnleggende nasjonale funksjoner, innsider, nasjonale sikkerhetsinteresser, risikobilde, risikovurdering, sårbarhet, trussel, verdi og verdikjede). https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rapporter/sikkerhetsfaglig-rad-et-motstandsdyktig-norge-web/sentrale-begreper/
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (u.å.). *Oversikt over innmeldte grunnleggende nasjonale funksjoner*. https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rad-og-anbefalinger/grunnleggende-nasjonale-funksjoner-gnf/grunnleggende-nasjonale-funksjoner/oversikt-over-innmeldte-grunnleggende-nasjonale-funksjoner/
- Rabbevåg, Frode; Store norske leksikon (2005–2007); *ro/ro-skip* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 24. april 2025. https://snl.no/ro/ro-skip
- Rabbevåg, Frode; Store norske leksikon (2005–2007); *lo/lo-skip* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 24. april 2025. https://snl.no/lo/lo-skip
- Regjeringen. (2022, 6. oktober*). Skjerper kontrollen med russiske fiskefartøy* [Pressemelding]. https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm_havn/id2933272/
- Regjeringen. (2023, 20. januar). *NIS-direktivet* (EØS-notatbasen). https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2014/sep/nis-direktivet/id2483374/

- Regjeringen. (2023, 23. august). *NIS2-direktivet* (EØS-notatbasen). https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/feb/nis2-direktivet/id2846097/
- Regjeringen. (2024, 18. april). *Nærings- og fiskeridepartementet får ny koordinerende rolle for forsyningssikkerhet.* https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/narings-og-fiskeridepartementet-far-ny-koordinerende-rolle-for-forsyningssikkerhet/id3035248/
- Regjeringen. (2025). *Spørsmål og svar om EØS. (Hva er direktiv? Hva er forordning?)* https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/fakta-115259/ofte-stilte-sporsmal/id613868/#forordning
- Sjøfartsdirektoratet. *Lasteskip.* https://www.sdir.no/naringsfartoy/fartoystyper/lasteskip/
- Spurkeland, E; Store norske leksikon (2005-2007); *godstransport* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 24. april 2025 fra https://snl.no/godstransport
- Statsforvalteren. (2024, 3. desember). *Forebyggende samfunnssikkerhet*. Statsforvalteren.no. https://www.statsforvalteren.no/nb/portal/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/Forebyggende-samfunnssikkerhet/
- Stølen, S.I. (2018, 23. februar). *43 245 flere tunge kjøretøy over Svinesund i fjor*. Norges Lastebileier-Forbund. https://lastebil.no/Aktuelt/Nyhetsarkiv/2021-og-eldre/2018/43-245-flere-tunge-kjoeretoey-over-Svinesund-i-fjor
- The Associated Press. (2021, 24. september). *Port of Houston target of suspected nation-state hack*. NBC NEWS. https://www.nbcnews.com/tech/security/port-houston-target-suspected-nation-state-hack-rcna2249
- Tvilde, K.N. (2024, 26. juni). *Alle fem dømde etter funn av 150 kilo kokain på skip på Husnes.* NRK. https://www.nrk.no/vestland/fem-personar-domde-etter-funn-av-150-kilo-kokain-festa-under-skip-pa-husnes-1.16937883