



Nkom og beredskapsforskriften

26. november 2021

Nyhetsbrev fra Simonsen Vogt Wiig

I høst har det gått ut brev med krav til norske nettselskaper fra Nkom om innhenting av informasjon knyttet til eksisterende infrastruktur. Ved første øyekast kan dette fremstå som inngripende med tanke på kravene til informasjonssikkerhet. Hvordan skal dette balanseres?

Innledning

Nkom¹ har i løpet av høsten sendt ut brev til norske nettselskaper knyttet til noe som heter “Ekomportalen”. Denne portalen kommer som en konsekvens av de nye kravene i kapittel 6 i bredbåndsutbyggingsloven, som trådte i kraft 1. oktober 2021. Nkom beskriver denne plikten på følgende måte i et av sine standardbrev:

Den 01.10.2021 trådte kapittel 6 i bredbåndsutbyggingsloven i kraft. Dette innebærer at nettooperatører nå har plikt etter loven til å legge inn opplysninger om sin eksisterende passiv fysisk infrastruktur og planlagte og pågående bygge- og anleggsarbeider i Ekomportalen. Se vedlagt skriv for nærmere praktiske opplysninger om innlegging i Ekomportalen.

Vi ser i det følgende først på kravene etter bredbåndsutbyggingsloven², dernest tar vi for oss beredskapsforskriften³, før vi avslutningsvis foretar en samlet vurdering av hvilke plikter dette regelverket *samlet* pålegger nettselskapene.

Kravene etter bredbåndsutbyggingsloven

Bredbåndsutbyggingsloven § 20 lyder (for deler) som følger⁴:

§ 20. Sentral informasjonstjeneste

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet skal være sentral informasjonstjeneste og skal gjøre tilgjengelig opplysninger om:

- 1. eksisterende fysisk infrastruktur*
- 2. planlagte og pågående bygge- og anleggsarbeider*
- 3. søknads- og tillatelsesprosedyrer for bygge- og anleggsarbeider ved utbygging av høyhastighetsnett*

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet skal sørge for at opplysningene i informasjonstjenesten gjøres tilgjengelig i elektronisk format på en oversiktlig måte, og skal sikre vern av kommunikasjon og data i tjenesten.

§ 21. Plikt til å gi opplysninger til sentral informasjonstjeneste

Nettoperatør skal gi sentral informasjonstjeneste opplysninger om eksisterende fysisk infrastruktur, jf. § 8, og skal oppdatere opplysningene innen to måneder etter endringer i den fysiske infrastrukturen. Plikten gjelder kun opplysninger om infrastruktur som allerede finnes i elektronisk format, og med forbehold for unntakene i § 12.

Nettoperatør skal uten ugrunnet opphold gi opplysninger om planlagte og pågående bygge- og anleggsarbeider til sentral informasjonstjeneste.

Uttrykket “Nettoperatør” inkluderer nettselskaper og er definert slik i lovens § 5:

Nettoperatør: virksomhet som tilbyr tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett som brukes til offentlig elektronisk informasjonstjeneste, eller som har råderett over passiv fysisk infrastruktur beregnet for å levere:

- a) *tjeneste for produksjon, transport eller distribusjon av gass, elektrisitet og offentlig belysning, oppvarming og vann, herunder transport av avløpsvann, dreneringssystemer og fjerning av avfall.*

“Fysisk infrastruktur” er definert på følgende måte i samme paragraf:

Fysisk infrastruktur: passivt element i et nett som er egnet til å gi plass til andre nettelementer uten selv å bli et aktivt element i nettet, eksempelvis rør, master, kabelkanaler, kulverter, inspeksjonsbrønner,

2) Lov om tilrettelegging for utbygging av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon (LOV-2020-05-07-40).

3) Forskrift om sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen (FOR-2012-12-07-1157).

4) Alle understrekningene i nyhetsbrevet er innsatt av oss.

kummer, kabinetter, bygninger eller adkomst til bygninger, antenneanlegg, tårn og stolper. Kabler for elektronisk kommunikasjon, herunder mørk fiber, og ledninger og rør til framføring av vannforsyning og drikkevann omfattes ikke

Hvilke opplysninger som nettselskapene skal gi til Nkom fremkommer mer detaljert av § 8:

Nettoperator skal etter anmodning fra bredbåndsutbygger⁵, gi tilgang til følgende minimumssett av opplysninger om eksisterende fysisk infrastruktur:

- 1. lokalisering og framføringsrute*
- 2. infrastrukturtype og gjeldende anvendelse og kontaktinformasjon*

Som vi skal komme tilbake til nedenfor er det *her* det potensielt kan fremstå litt utfordrende med tanke på beredskapsforskriftens regler knyttet til informasjonssikkerhet.

Isolert sett innebærer disse pliktene imidlertid følgende:

- Nettselskapene plikter å gi Nkom informasjon om føringsveier for både luftledninger og kabler, uavhengig av spenningsnivå.
- Det skal kun gis informasjon om infrastruktur som allerede er tilgjengelig i digitalt format. Etter hvert som tiden går vil vel dette, blant annet på grunn av den nye ledningsregistreringsforskriften⁶, gjelde det aller meste av infrastrukturen i Norge⁷.
- Det er også gjort unntak for særskilte tilfeller som omhandlet i § 12⁸.
- Plikten gjelder også for rør, kulverter ol. som er “*egnet til å gi plass til andre nettelementer*”. Dette innebærer at også tomme trekkerør vil være omfattet.
- Kabler som *ikke ligger i rør, kulverter mm.* er med andre ord *ikke* omfattet. Det betyr at jordkablene som “*ligger fritt*” ikke er omfattet av informasjonsplikten, selv om de er innmålt. Årsaken er at frittliggende kabler ikke er “*egnet til å gi plass til andre nettelementer*”. Dette er et viktig forbehold, som i klartekst innebærer at informasjonsplikten ikke gjelder kabler *som sådan*, men kun den *passive infrastrukturen de er en del av*.
- Det samme gjelder luftledninger, her gjelder informasjonsplikten således kun mastene eller stolpene. At det bør være en relativt enkel øvelse å trekke rette streken mellom mastene for å forstå hvor linjen går, er en annen sak.
- Endringer i fysisk infrastruktur (dvs. det passive elementet i et nett som er egnet til å gi plass til andre nettelementer) skal det informeres om innen to måneder etter at endringen er gjennomført.

5) Må på grunn av henvisningen fra § 21 leses som “Nkom”.

6) Forskrift om innmåling, dokumentasjon og utlevering av geografisk informasjon om ledninger og annen infrastruktur i grunnen, sjø og vassdrag (FOR-2020-12-18-2986).

7) Se med om dette i nyhetsbrev av 15. januar 2021.

8) Denne kommer vi tilbake til avslutningsvis.

- Videre er det en plikt for nettselskapet til å opplyse om pågående og planlagte arbeider i denne passive fysiske infrastrukturen “uten ugrunnet opphold”. I forarbeidene er denne fristen nærmere definert slik:

Med “uten ugrunnet opphold” menes at opplysningene skal stilles til rådighet med en gang de foreligger. Eventuelle forsinkelser må være saklig begrunnet og ha sammenheng med de opplysningene som skal gjøres tilgjengelige.

Dette er en frist som kan oppfattes som stram. Etter vår oppfatning må imidlertid denne forstås i lys av en alminnelig saksbehandlingsprosess. Det bør således ikke være plikt til å gi slike opplysninger før det er fattet beslutning om at tiltaket faktisk skal gjennomføres. I praksis betyr det etter vår oppfatning at mulige fremtidige tiltak som er under utredning neppe er omfattet avplikten.

Etter at beslutningen er fattet vil imidlertid plikten relativt raskt tre i kraft, uten at dette betyr at opplysningene må gis “på dagen”. Antakelig må også fristens lengde vurderes konkret, blant annet med utgangspunkt i hvor langt frem i tiden byggestart ligger.

I tiden fremover vil vi se hvor strengt Nkom selv velger å fortolke denne fristen. Inntil videre er vårt råd at nettselskapene finner en rasjonell måte å innarbeide effektive rutiner for informasjonsflyten inn mot Nkom. Formodentlig er det/vil det komme gode løsninger i Ekomportalen som ikke bidrar negativt til nettselskapenes saksbehandlingsflyt.

Kravene etter beredskapsforskriften

For nettselskapene vil motstykket til informasjonsplikten overfor Nkom være egne sektorbaserte regler knyttet til informasjonssikkerhet. Før vi går videre vil vi imidlertid presisere at det ikke nødvendigvis er den informasjonen som gis til Nkom som er problematisk, men det faktum at Nkom i kraft av i § 20 i bredbåndsutbyggingsloven skal “gjøre tilgjengelig” de opplysningene som nettselskapene gir.

Beredskapsforskriften § 6-2 har følgende ordlyd:

§ 6-2. Kraftsensitiv informasjon

Kraftsensitiv informasjon er underlagt taushetsplikt etter § 9-3 i energiloven.

Med kraftsensitiv informasjon menes spesifikk og inngående opplysninger om kraftforsyningen som kan brukes til å skade anlegg, system eller annet eller påvirke funksjoner som har betydning for kraftforsyningen, herunder:

- a. Alle system som ivaretar viktige driftskontrollfunksjoner, herunder også nødvendig hjelpeutstyr som samband.
- b. Detaljert informasjon om energisystemet, herunder enlinjeskjema, med unntak av enlinjeskjema for mindre viktige produksjonsanlegg.

- c. *Detaljert informasjon om klassifiserte transformatorstasjoner med tilhørende koblingsanlegg, herunder anleggets oppbygning og drift.*
- d. *Oversikt over fordelingsnett til samfunnsviktige funksjoner. Oversikt over rørnett for fjernvarme til samfunnsviktige funksjoner.*
- e. *Nøyaktig kartfesting av jordkabler. Nøyaktig kartfesting av rørnett i fjernvarmeanlegg med varmesentraler i klasse 2.*
- f. *Forebyggende sikkerhetstiltak mot bevisst skadeverk.*
- g. *Lokalisering av reserve driftssentraler og andre særskilte beredskapsanlegg for ledelse og drift.*
- h. *Detaljerte analyser av sårbarhet som kan brukes til bevisst skadeverk.*
- i. *Beredskapsplaner for å håndtere bevisst skadeverk.*
- j. *Samlet oversikt over reservemateriell, reserveløsninger eller reparasjonsberedskap av betydning for håndtering av bevisst skadeverk*

Over tid vil det kunne vise seg at de krav som kommer fra Nkom med tanke på informasjonsflyt potensielt *kan* være i strid med flere av disse bestemmelsene. Dersom det skulle vise seg som en aktuell problemstilling vil vi adressere disse i egne nyhetsbrev. I første omgang konsentrerer vi oss om det mest åpenbare og prekære: “nøyaktig kartfesting” av jordkabler.

Før vi går videre minner vi om at det ikke er jordkablene i seg selv som det skal gis informasjon om, men den *passive fysiske infrastrukturen*. Vi er selvsagt innforstått med at dette i mange tilfeller er to sider av samme sak.

I veilederen til beredskapsforskriften⁹ uttaler NVE følgende med tanke på hvor grensen *isolert sett* går etter beredskapsforskriften § 6-2:

Bokstav e

«Nøyaktig kartfesting av jordkabler. Nøyaktig kartfesting av rørnett i fjernvarmeanlegg med varmesentraler i klasse 2»

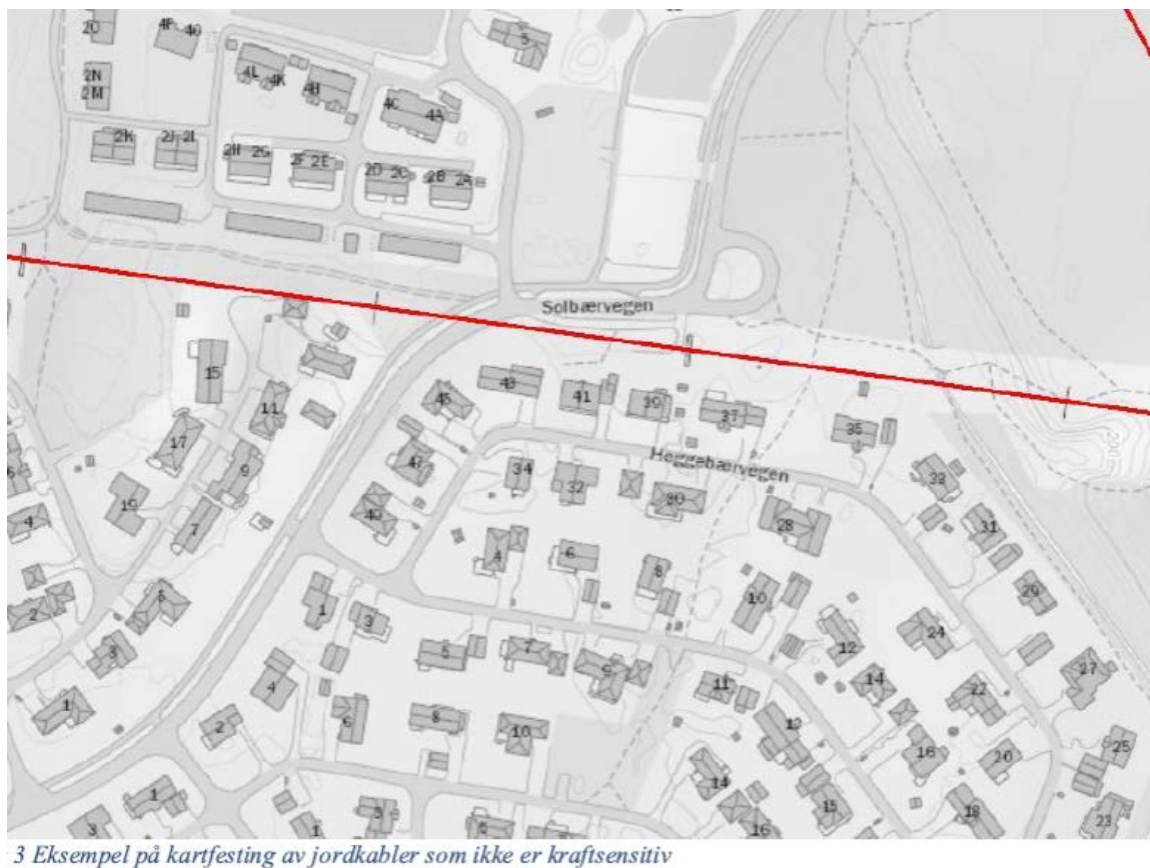
Nøyaktig kartfesting (spesifikk og inngående informasjon) av jordkabler og rørnett i fjernvarmeanlegg klasse 2 er kraftsensitiv informasjon. Ved å skjerme nøyaktig informasjon om jordkabler, sikrer man at allment tilgjengelig informasjon om luftledninger ikke nødvendigvis viser hele kraftsystemet.

Ved inntegning på offentlig kart kan ikke jordkabler og rørnett i fjernvarmeanlegg med varmesentraler i klasse 2 kartfestes nøyaktig. For at kartfesting *ikke* skal være nøyaktig, må den gjøres på følgende måte:

- Som hovedregel skal kartet ikke ha en større målestokk (mer detaljert) enn 1:2000
- Jordkabler og rørnett skal tegnes inn som én strek ikke smalere enn tilsvarende 3 meter i kartet, ved målestokk 1:2000. Slik unngår man at hver kabel i kabelsettet blir vist. En viss bredde på streken vil gi et visst slingringsmonn hvor kablene/rørene vil bli lagt
- Behov for mer nøyaktig kartfesting må vurderes i det enkelte tilfellet

Karteksempelet nedenfor viser målestokk 1:2000 og en trasébredde på cirka 3 meter.

NVEs karteksempel ser slik ut:



Balansering av kravene etter bredbåndsutbyggingsloven og beredskapsforskriften

Spørsmålet er hvordan kravene etter disse regelverkene skal balanseres mot hverandre.

I forarbeidene til bredbåndsutbyggingsloven er ikke forholdet til beredskapsforskriftens krav om informasjonssikkerhet eksplisitt drøftet. I § 21 (1) andre punktum i bredbåndsutbyggingsloven har vi imidlertid en viktig henvisning til samme lovs § 12:

Plikten gjelder kun opplysninger om infrastruktur som allerede finnes i elektronisk format, og med forbehold for unntakene i § 12.

§ 12 2. ledd lyder (for deler) slik:

Tilgangen til informasjon etter §§ 8, 11 eller 21 eller til befarings etter § 9 kan nektes eller begrenses, hvor dette er nødvendig av hensyn til:

- 1. nettsikkerhet og nettets integritet*
- 2. nasjonale sikkerhetsinteresser*

I forarbeidene er denne unntaksregelen omtalt slik:

I annet ledd foreslås det inntatt en avgrenset mulighet for å begrense tilgang til opplysninger, herunder sikkerhetsgradert informasjon, eller befarings dersom det kan sannsynliggjøres at dette er nødvendig for å ivareta nettets sikkerhet og integritet, nasjonale sikkerhetsinteresser, sikkerhet og folkehelse eller for å hindre at andre får innsyn i driftseller forretningshemmeligheter av betydning for nettoperatoren, for eksempel opplysninger om framtidig utbygging av forretningssensitiv karakter. Nettoperatoren skal selv ta stilling til om plikten til å gi opplysninger eller tilgang til befarings bør begrenses i de tilfeller hvor dette er nødvendig av hensyn til nettsikkerhet, nettets integritet, eller driftseller forretningshemmeligheter. Nettoperatoren skal også begrense plikten til å gi informasjon eller tilgang til befarings dersom dette er et krav som følger av annen lovgivning, for eksempel sikkerhetsloven. Nettoperatoren kan be om innspill fra offentlig myndighet i tvilstilfeller. Slike forespørsler kan rettes til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

Beredskapsforskriften er gitt i medhold av blant annet energiloven § 10-6, og vil etter vår oppfatning klart omfattes av unntaksregelen i bredbåndsutbyggingsloven § 12. Merk at også “*annen lovgivning*” kan begrense nettselskapets plikt til å utgi slik beskyttelsesverdig informasjon. Energiloven er et eksempel på slik “*annen lovgivning*”.

Viktigheten av slike unntaksreglene ble tatt opp i høringsrunden forut for vedtakelsen av bredbåndsutbyggingsloven, blant annet av Energi Norge:

Når det gjelder informasjon om tilgjengelig fysisk infrastruktur, er bildet noe mer nyansert. Mens nettselskapenes linjer er å anse som åpen informasjon, har myndighetene (NVE) lagt klare begrensinger på kabler i bakken. Her kan ikke nettselskapene uten videre spre all informasjon til de som ønsker dette. Det må eventuelt etableres et system som fortsatt sikrer denne innsiktsbegrensningen forutsatt at gjeldende beredskapsforskrift ikke endres. Departementet vurderer det slik at det kan være gode grunner til å pålegge netteierne en plikt til å gi informasjon om kablens posisjon (x,y og evt z-koordinater). Det er beregnet stor samfunnsnytte av at det foreligger slik dokumentasjon for infrastruktur i bakken. Slik informasjon har imidlertid både en forretningssensitiv og en samfunnsikkerhetsmessig side som må ivaretas, og vi forutsetter at Beredskapsforskriften legges til grunn i forhold til hvilken informasjon som kan gis.

Oppsummering

Vår klare anbefaling er etter dette at nettselskapene følger retningslinjene som er gitt i NVEs veileder til “punkt og prikke” når det skal gis informasjon til Nkom med utgangspunkt i bredbåndsutbyggingsloven § 21. Dette gjelder først og fremst *hva slags* opplysninger som gis, men også *presisjonsgraden* i disse opplysningene.

Selv om både beredskapsforskriften og NVEs veileder har et uttrykkelig fokus på jordkabler, er informasjonssikkerheten ikke begrenset til dette. I hvilken grad nettselskapene skal gi opplysninger til Nkom, avhenger således ikke av reglene i bredbåndsutbyggingsloven isolert, men også

av regler knyttet til taushetsbelagte opplysninger i annet regelverk. Beredskapsforskriften kapittel 6 generelt, og § 6-2 spesielt, er kanskje de mest sentrale i så henseende.

Dette kan også formuleres dithen at informasjonsplikten som nettselskapene pålegges med hjemmel i bredbåndsutbyggingsloven, må fortolkes og praktiseres i lys av reglene om informasjonssikkerhet i beredskapsforskriften, og øvrig lov- og forskriftsverk.

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig (www.svw.no) og REN har inngått en meget gunstig samarbeidsavtale. Avtalen gir nettselskapene en rekke fordeler, av både faglig og økonomisk art.

KONTAKTPERSONER:



Robin Aker Jakobsen
+47 450 43 689
rja@svw.no



Jahn Egil Osestad
+47 975 70 174
jao@svw.no



Kristian Saga
+47 419 33 899
ksa@svw.no



Torstein Eivindstad
+47 911 121 09
tei@svw.no



Kamilla Gjersøe Bjørnaali
+47 486 04 624
kgb@svw.no

**simonsen
vogtwiig**

Opplysninger om samarbeidsavtalen og nettselskapenes fordeler finner du på RENs hjemmeside [her](http://www.ren.no).