

Høringsnotat

HØRING AV UTKAST TIL NY FORSKRIFT OM ET RÅD FOR DRIVSTOFFBEREDSKAP OG DRIVSTOFFNÆRINGENS BEREDSKAPSPLIKTER

1.	Innledning	2
2.	Gjeldende rett	2
2.1	EØS-avtalen	2
2.2	Næringsberedskapsloven	2
2.2.1	Plikt, kompensasjon og sanksjoner	2
2.2.2	Særlig om forholdet til konkurranseretten	3
2.3	Lov og forskrift om beredskapslagring av petroleumsprodukter	5
3.	Departementets vurdering	6
3.1	Forskriftens tittel, formål og virkeområde (§§ 1 og 2)	6
3.1.1	Tittel	6
3.1.2	Formål	6
3.1.3	Forskriftens stedlige virkeområde	6
3.2	Nærmere bestemmelser om rådet (§§ 3, 4, 5 og 6)	7
3.2.1	Oversikt	7
3.2.2	Forholdet til konkurranseretten	7
3.2.3	Nærmere om rådet og forholdet til departementet	9
3.2.4	Rådets sammensetning og oppnevning	9
3.2.5	Rådets oppgaver	10
3.2.6	Sekretariatet	10
3.3	Taushetsplikt, sikkerhetsklarering og godtgjørelse (§§ 7 og 8)	10
3.3.1	Oversikt	10
3.3.2	Sikkerhetsklarering	11
3.3.3	Taushetsplikt	11
3.4	Drivstoffnæringens plikter mv. (§§ 9, 10 og 11)	11
3.4.1	Aktivitetsplikt	11
3.4.2	Opplysningsplikt	12
3.4.3	Plikt til å delta i øvelser	12
3.5	Kompensasjon (§ 12)	13
4.	Økonomiske og administrative konsekvenser	13
5.	Forslag til forskrift	13

1. INNLEDNING

Nærings- og fiskeridepartementet legger med dette frem et forslag til en ny forskrift om et råd for drivstoffberedskap og drivstoffnæringens beredskapsplikter. Det foreslåtte rådet for drivstoffberedskap skal være et rådgivende organ for departementet. Departementet foreslår nærmere regler knyttet til rådet i forskriften. Forslaget gis innenfor de rettslige rammene som følger av lov 16. desember 2011 nr. 65 om næringsberedskap (næringsberedskapsloven) og må ses i sammenheng med lov 18. august 2006 nr. 61 om beredskapslagring av petroleumsprodukt med tilhørende forskrift 1. september 2006 nr. 1019 om beredskapslagring av petroleumsprodukt.¹²³

Departementet har vært i kontakt med drivstoffnæringens aktører for å kartlegge behovet for et råd for drivstoffberedskap, og ev. i hvilken form dette skal organiseres. Senest 30. mai 2017 drøftet departementet spørsmålet i det utvidede forum for drivstoffberedskap. Fra bransjen møtte representanter for Preem, Uno-X, St1, Bunker Oil, Circle K, Statoil, Esso og Air BP. Departementet understreket at det ville organisere arbeidet i Rådet for drivstoffberedskap slik at det ikke trenger å drøfte, eller utveksle informasjon om, pris, kapasitet, planer og strategier. Fra bransjens representanter ble det fremhevet at drivstoffselskapene ønsket forskriftsregulering av et råd for drivstoffberedskap fremfor en samarbeidsavtale. Videre fremhevet representantene at det er viktig for disse å overholde og etterleve konkurranselovgivningen, og at en ev. ny forskrift om et råd for drivstoffberedskap legger til rette for dette.

2. GJELDENDE RETT

2.1 EØS-avtalen

EØS-avtalen fastslår at den ikke er til hinder for tiltak som Norge anser som nødvendige for å hindre spredning av opplysninger som er i strid med landets vesentlige sikkerhetsinteresser, jf. EØS-avtalen artikkel 123 bokstav a. Videre er bestemmelsene i avtalen ikke til hinder for tiltak som Norge anser som vesentlige for sin sikkerhet i tilfelle av alvorlig indre uro som truer den offentlige orden, i krigstid eller ved alvorlig internasjonal spenning som innebærer en fare for krig, jf. EØS-avtalen artikkel 123 bokstav c.⁴⁵

2.2 Næringsberedskapsloven

2.2.1 Plikter, kompensasjon og sanksjoner

Næringsberedskapsloven har som formål å avhjelpe forsyningsmessige konsekvenser av kriser ved å styrke tilgangen på varer og tjenester mv., jf. § 1. Dersom det foreligger etterspørselssjokk, tilbudssvikt eller logistikkbrist, og er nødvendig for å sørge for

¹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-12-16-65>

² <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-08-18-61>

³ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-09-01-1019>

⁴ EØS-avtalen artikkel 123 er gjennomført i norsk rett ved lov 27. november nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv. (EØS-loven).

⁵ Se for øvrig omtalen bestemmelsen i forarbeidene til lov 12. desember 2003 nr. 115 om statleg varekrigsforsikring, jf. Ot. prp. nr. 102 (2002-2003) punkt 6.1, side 4.

befolkningens behov, det militære forsvarets behov, allierte militære styrkers behov i Norge eller internasjonale forpliktelser knyttet til varer og tjenester, kan det gis nærmere forskrifter om næringsdrivendes plikter, jf. næringsberedskapsloven § 6 første ledd. I bestemmelsens bokstav a til j er det presisert hvilke tiltak som det kan gis nærmere bestemmelser om i forskrift.⁶ Det følger av forarbeidene til loven § 6 at forskrifter om forberedelser for slike tiltak kan gis uten at forvarslere for krise har materialisert seg. En krise trenger heller ikke å være nært forestående. For å gi bestemmelser om forberedende tiltak er det tilstrekkelig at det er en generell risiko for en krise, som oppfyller vilkårene i næringsberedskapsloven § 6.⁷

Når det på grunn av risiko for tilbudssvikt, etterspørselssjokk eller logistikkbrist er nødvendig for å sørge for at befolkningens behov, det militære forsvarets behov, allierte militære styrkers behov i Norge eller internasjonale forpliktelser knyttet til varer og tjenester dekkes, kan det fattes "vedtak om særskilte tiltak" eller "vedtak om forberedelser til særskilte tiltak", jf. næringsberedskapsloven § 8 første ledd. I forskrift kan det gis nærmere bestemmelser om myndighet til og vilkår for å fatte vedtak om særskilte tiltak, jf. næringsberedskapsloven § 8 annet ledd.

Næringsdrivende plikter å gi opplysninger til beredskapsformål, jf. næringsberedskapsloven § 15 første ledd. Kongen kan gi bestemmelser om at opplysninger kan innhentes fra offentlige myndigheter, jf. næringsberedskapsloven § 15 første ledd annet punktum. Det følger av tredje ledd i bestemmelsen at opplysningsplikten gjelder uten hinder av taushetsplikt. Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 13 første ledd nr. 2 pålegger ansatte i forvaltningen taushetsplikt om forhold som gjelder tekniske innretninger og fremgangsmåter, samt drifts- eller forretningsforhold, som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår. Bestemmelsen tar sikte på å hindre spredning av forretningshemmeligheter som kan føre til tap for bedriften eller som kan utnyttes på annet vis.

De økonomiske utgifter eller tap næringsdrivende påføres ved forberedelser til og gjennomføring av særskilte tiltak, skal kompenseres etter bestemmelser fastsatt av Kongen, jf. næringsberedskapsloven § 17. Partene kan kreve at kompensasjon etter § 17 skal fastsettes ved skjønn etter reglene i skjønnsprosessloven, jf. næringsberedskapsloven § 18. Videre gir næringsberedskapsloven regler om tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og straff ved brudd og overtredelser, næringsberedskapsloven §§ 19, 20 og 21.

Ved delegeringsvedtak av 16. juni 2017, ble den myndighet som etter næringsberedskapsloven §§ 6, 8 og 17 ligger til Kongen, delegert til Nærings- og fiskeridepartementet (samt Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet).

2.2.2 Særlig om forholdet til konkurranseretten

Næringsberedskapsloven § 13 annet punktum gir Kongen adgang til å gjøre unntak fra konkurranselovens bestemmelser når det er nødvendig av hensyn til gjennomføringen av særskilte tiltak. Konkurranseloven gjelder i utgangspunktet ved anvendelsen av loven.

⁶ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-08-18-61>

⁷ Jf. Prop. 111 L (2010-2011) Lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven) s. 56.

Dersom det unntaksvis skulle oppstå behov for at foretakene må gjøre handlinger som er forbudt etter konkurranseloven for å ivareta et beredskapsformål, er det altså tatt inn en bestemmelse som gir adgang til å sikre at foretakene kan ivareta beredskapshensynet, men uten å bryte konkurranseloven, jf. også omtalen i forarbeidene til næringsberedskapsloven.⁸ Det er Kongen som kan gjøre unntak fra konkurranselovens bestemmelser etter næringsberedskapsloven § 13. Myndigheten er pr. i dag ikke delegert til Nærings- og fiskeridepartementet eller underliggende etater.

Foretakene kan, på tross av et unntak fra konkurranseloven, jf. drøftelsen ovenfor, likevel rammes av EØS-konkurransereglene som også gjelder i Norge. En grunnleggende forutsetning for dette er at ordningen merkbart kan påvirke handelen mellom Norge og andre EØS-land (samhandelspåvirkning). EØS-konkurranseloven § 6 første ledd gir norske konkurransemyndigheter hjemmel til blant annet å håndheve EØS-avtalen artikkel 53.⁹ Den sistnevnte bestemmelsen har tilnærmet lik ordlyd som konkurranseloven § 10 om forbud mot konkurransebegrensende avtaler mellom foretak. EØS-avtalen artikkel 53 tilsvarer Traktaten om den europeiske unions virkemåte (TEUV) artikkel 101. Doktrinen om "state compulsion", som innebærer ansvarsfritak for foretak som er pålagt handlinger som er i strid med konkurransereglene, er innfortolket i TEUV artikkel 101 og 102/EØS-avtalen artikkel 53 og 54. Unntaket er relativt snevert, og forutsetter i praksis at foretakene er underlagt en forpliktelse som medfører at de ikke har noe valg med hensyn til hvordan de vil innrette seg i sin markedsadferd. Består det rom for konkurranse, plikter foretakene å utnytte dette. Unntaket er utformet med utgangspunkt i at foretakenes atferd i slike tilfeller ikke skyldes deres forretningsmessige autonomi, men offentlig regulering.¹⁰

Innenfor EU-/EØS-retten vil man måtte vurdere om et samarbeid er lovlig, selv om det strider mot konkurranserettens samarbeidsforbud. Dette gjøres ved å undersøke om bedriftene var forpliktet til å samarbeide gjennom et statlig pålegg. Et tilsvarende unntak som følger av "state compulsion"-doktrinen i EU-/EØS-retten, kan ikke uten videre legges til grunn når det gjelder den norske konkurranseloven. Spørsmålet om hvorvidt et myndighetspålagt samarbeid skal gå fri fra forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid i konkurranselovens § 10 må løses etter alminnelige rettskildesprinsipper om motstrid ("kollisjonsprinsipper").¹¹ I disse tilfellene er det de samme prinsippene som ellers løser slike spørsmål i norsk rett, som avgjør hvilken regel som skal gå foran. Det vises i denne sammenheng til utvalgets vurderinger i NOU 2012:7 *Mer effektiv konkurranselov*, hvor det forutsettes at reguleringer som forutsetter adferd i strid med konkurranselovens forbudsbestemmelser gis på en måte som gjør at

⁸ Se Prop. 111 L (2010-2011) side 57, annen spalte.

⁹ Lov 5. mars 2004 nr. 11 om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. (EØS-konkurranseloven).

¹⁰ Omtalen er hentet fra kapittel 10.1.2 s. 153 i NOU 2012:7 *Mer effektiv konkurranselov*.

¹¹ *Lex superior*-prinsippet (regler med høyere rang går foran regler av lavere rang); *lex specialis*-prinsippet, (spesielle regler går foran generelle regler) og *lex posterior*-prinsippet (ny regulering går foran motstridende eldre regulering).

konkurranselovens bestemmelser må vike for andre bestemmelser etter alminnelige kollisjonsprinsipper.^{12 13 14}

2.3 Lov og forskrift om beredskapslagring av petroleumsprodukter

Loven om beredskapslagring av petroleumsprodukt slår fast at det i forskrift kan bestemmes at den som i Norge importerer eller produserer petroleumsprodukter og biodrivstoff, plikter å holde lager av slike produkter. Formålet er å sikre forsyningene av petroleum og petroleumsprodukter nasjonalt og internasjonalt, jf. lov om beredskapslagring av petroleumsprodukt § 1 første ledd. Det er angitt i lovens § 1 annet ledd bokstav a til e hvilke forskrifter som kan gis i medhold av loven.¹⁵

I medhold av forskrift 1. september 2006 nr. 1019 om beredskapslagring av petroleumsprodukt er det gitt nærmere bestemmelser. Følgende kategorier/produkter er lagringspliktige, jf. forskriftens § 3 første ledd bokstav a til c:

- Kategori 1: Bensin (bokstav a)
- Kategori 2: Autodiesel, anleggsdiesel, lett fyringsolje, fyringsparafin, jetdrivstoff, marine gassoljer (bokstav b)
- Kategori 3: Tungdestillat, tungolje (bokstav c)

Den som har importert eller fremstilt lagringspliktige petroleumsprodukt i landet på til sammen 10.000 m³ eller mer i foregående basisår, er lagringspliktig, jf. forskriftens § 2 første ledd første punktum. Det samme gjelder importører og produsenter som ikke importerte eller fremstilte lagringspliktige produkter i foregående basisår, men som i løpet av inneværende lagerår er ventet å importere eller fremstille lagringspliktige produkt på 10.000 m³ eller mer, jf. forskriftens § 2 første ledd annet punktum. *Lagerår* er perioden fra 1. juli til 30. juni. *Basisår* er perioden fra 1. januar til 31. desember, jf. forskriftens § 2 første ledd tredje og fjerde punktum.

Dersom det foreligger mangel i forsyningene av petroleum og petroleumsprodukter nasjonalt eller internasjonalt, kan Kongen gi pålegg om, eller tillatelse til, at beredskapslager etter forskriften skal tas i bruk. Lageret kan tas i bruk i den utstrekning den aktuelle situasjonen krever, jf. forskrift om beredskapslagring av petroleumsprodukt § 11 første ledd. I situasjoner der Det internasjonale energibyrået (IEA) ber Norge om å medvirke til en IEA-koordinert krisehåndteringsplan, kan det gis pålegg om at beredskapslager etter forskriften blir tatt i bruk. Lageret kan tas i bruk i den utstrekning den aktuelle situasjonen krever, jf. forskrift om beredskapslagring av petroleumsprodukt § 11 annet ledd.

¹² Se kapittel 10.1.2 og 10.1.3.

¹³ Se også "Offentlig regulering og konkurranseretten – En analyse av 'state compulsion'-forsvaret", Erling Hjelmeng, 2009.

¹⁴ Erling Hjelmeng påpeker i sin bok på side 136 (jf. note 11 ovenfor) at EØS-loven § 2 om forrang ikke kommer til anvendelse, fordi konkurranseloven ikke gjennomfører EØS-forpliktelser, men er harmonisert frivillig.

¹⁵ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-08-18-61>

3. DEPARTEMENTETS VURDERING

3.1 Forskriftens tittel, formål og virkeområde (§§ 1 og 2)

3.1.1 Tittel

Forskriftsforslaget er gitt tittelen "Forskrift om et råd for drivstoffberedskap og drivstoffnæringens beredskapsplikter". Departementet har vurdert å gi forslaget en kortere tittel, som for eksempel "forskrift om drivstoffberedskap", men ser behov for å unngå sammenblanding med forskrift om beredskapslagring av petroleumsprodukter, og har derfor foreslått denne tittelen.

3.1.2 Formål

Forslag til bestemmelsens formål er gitt i § 1. Den er utformet med utgangspunkt i næringsberedskapsloven §§ 1 og 6. Forskriftsforslaget gis for å *sikre* tilgangen til drivstoff i kriser for å sørge for at befolkningens behov, det militære forsvarets behov, allierte militære styrkers behov i Norge eller internasjonale forpliktelser knyttet til varer og tjenester dekkes. Dette skal skje gjennom å gi grunnlag for nødvendig, rask og effektiv prioritering og omfordeling av drivstoffressurser, herunder logistikkjenester, gjennom samarbeid mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende, jf. forslaget til § 1 første ledd.

Begrepet "kriser" skal forstås på samme måte som krisebegrepet i næringsberedskapsloven, det vil si "etterspørselssjokk, tilbudssvikt eller logistikkbrist", jf. næringsberedskapsloven §§ 5 og 6.

Planleggingen og tiltakene skal være dimensjonert ut fra de til enhver tid gjeldende nasjonale trusselvurderinger, beredskapsmessige planleggingsforutsetninger og den aktuelle situasjonen, jf. forslaget § 1 annet ledd. Dette innebærer at beredskapsarbeidet må være forholdsmessig og tilpasset til den foreliggende situasjonen og risikoen for at en kritisk situasjon skal materialisere seg.

3.1.3 Forskriftens stedlige virkeområde

Det geografiske virkeområdet presiseres i forslaget § 2. Forskriften foreslås å gjelde på norsk territorium og på kontinentalsokkelen. Av næringsberedskapsloven (hjemmelsloven) § 3, følger det at loven gjelder norsk territorium og på kontinentalsokkelen; for Svalbard,¹⁶ Jan Mayen og bilandene følger det at loven gjelder i det omfang og med de stedlige tilpasninger Kongen bestemmer. Ved kongelig resolusjon av 16. juni 2017 er den myndighet som etter næringsberedskapsloven § 6, § 8 og § 17 ligger til Kongen, delegert til Nærings- og fiskeridepartementet. Med andre ord er departementet *ikke* delegert kompetansen til å utvide virkeområdet utover norsk territorium og kontinentalsokkelen. NFD mener det vil kunne være formålstjenlig at forskriften får anvendelse for næringsdrivende som opererer på norsk kontinentalsokkel, og ser videre ikke behov for et annet virkeområde for forskriften enn det som i dag følger av næringsberedskapsloven..

¹⁶ Se også lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard § 2, jf. § 1.

3.2 Nærmere bestemmelser om rådet (§§ 3, 4, 5 og 6)

3.2.1 Oversikt

Det foreslås bestemmelser om rådets sammensetning, oppnevning og oppgaver, samt om sekretariatet i forskriften §§ 3–6. Forslaget er gitt med hjemmel i næringsberedskapsloven § 6 bokstav g.

3.2.2 Forholdet til konkurranseretten

Det kan oppstå situasjoner etter forslaget til forskrift der beredskapstiltaket kommer i konflikt med konkurranseloven. Som et eksempel kan forbudet mot informasjonsutveksling mellom konkurrerende foretak i konkurranseloven § 10 nevnes.¹⁷ I næringsberedskapsloven § 13 åpnes det i annet punktum for at Kongen kan gjøre unntak fra konkurranselovens bestemmelser, når det er nødvendig av hensyn til gjennomføringen av særskilte tiltak. Konkurranseloven gjelder i utgangspunktet ved anvendelsen av loven, men dersom det unntaksvis skulle oppstå behov for å gjøre unntak, er det altså tatt inn en bestemmelse som gjør dette mulig, jf. også omtalen i forarbeidene til næringsberedskapsloven.¹⁸ Departementet legger til grunn at hjemmelen vil være forbeholdt svært kritiske situasjoner, og bli benyttet "unntaksvis" og i tilfeller med "tyngre, mer langvarige kriser", jf. *Prop. 111 L (2010-2011) Lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven)* s. 37 og 57. Dersom det skulle bli aktuelt å gjøre unntak fra konkurranseloven, vil unntakets omfang og en eventuell delegering av myndigheten måtte vurderes konkret i relasjon til omstendighetene. I den konkrete vurderingen som må gjøres, må hensynet til en effektiv beredskap avveies mot andre hensyn, herunder konkurranserettslige hensyn.

Nærings- og fiskeridepartementet har et overordnet ansvar for gjennomføringen av konkurransepolitikken. Konkurransetilsynet har en særlig rolle når det gjelder håndhevelsen av konkurranseloven. Etter behov vil Konkurransetilsynet kunne bli trukket inn i vurderingene som gjøres, fortrinnsvis gjennom forespørsler om å gi faglige råd som kan tjene som grunnlag for en eventuell beslutning om unntak. Det er Kongen som kan gjøre unntak fra konkurranselovens bestemmelser etter næringsberedskapsloven § 13. Myndigheten er pr. i dag ikke delegert. Etter forholdene vil det både kunne være aktuelt å delegerer kompetansen til Nærings- og fiskeridepartementet, og videre til Konkurransetilsynet. Et delegert ansvar etter næringsberedskapsloven vil i så fall innbefatte kompetanse til å gjøre nødvendige unntak fra konkurranseloven og håndheve dette.

Det vil være foretakene selv som har ansvaret for å vurdere rekkevidden av sine plikter etter unntaket som gis av myndighetene med hjemmel i næringsberedskapsloven og forholdet til konkurranselovens forbudsbestemmelser. Adferden til foretakene unntas fra forbudet i konkurranseloven bare så langt pliktene etter næringsberedskapstiltaket rekker, ikke lenger. De relevante offentlige myndigheter vil kunne veilede foretakene om grensene for lovlig samarbeid i disse situasjonene, jf. de alminnelige reglene om forvaltningens veiledningsplikt i forvaltningsloven § 11. Konkurransetilsynet har en særskilt veiledningsplikt; tilsynet plikter å

¹⁷ Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven).

¹⁸ Se Prop. 111 L (2010-2011) side 57 annen spalte.

veilede foretak vedrørende forståelse av konkurranseloven, lovens rekkevidde og dens anvendelse i enkeltsaker, jf. konkurranseloven § 9.

Foretakene kan, på tross av et unntak som omtalt ovenfor, likevel rammes av EØS-konkurransereglene som også gjelder i Norge. En grunnleggende forutsetning for dette er at ordningen merkbart kan påvirke handelen mellom Norge og andre EØS-land (samhandlingspåvirkning). EØS-konkurranseloven § 6 første ledd gir norske konkurransemyndigheter hjemmel til blant annet å håndheve EØS-avtalen artikkel 53.¹⁹ Denne bestemmelsen har tilnærmet likt ordlyd som konkurranseloven § 10 om forbud mot konkurransebegrensende avtaler mellom foretak. EØS-avtalen artikkel 53 tilsvarer TEUV 101. Doktrinen om "state compulsion", som innebærer ansvarsfritak for foretak som er pålagt handlinger som er i strid med konkurransereglene, er innfortolket i TEUV artikkel 101 og 102/EØS-avtalen artikkel 53 og 54. Unntaket er relativt snevert, og forutsetter i praksis at foretakene er underlagt en forpliktelse som medfører at de ikke har noe valg med hensyn til hvordan de vil innrette seg i sin markedsadferd. Består det rom for konkurranse, plikter foretakene å utnytte dette. Unntaket er utformet med utgangspunkt i at foretakenes atferd i slike tilfeller ikke skyldes deres forretningsmessige autonomi, men offentlig regulering.²⁰

Et tilsvarende unntak som følger av state compulsion-doktrinen i EU/EØS-retten kan ikke uten videre legges til grunn når det gjelder den norske konkurranseloven. Det vises i denne sammenheng til utvalgets vurderinger i NOU 2012:7 *Mer effektiv konkurranselov*, herunder at en eventuell motstrid mellom konkurranseloven og andre plikter vil måtte løses etter de alminnelige prinsippene som styrer motstrid mellom regler i norsk rett (kollisjonsprinsipper).^{21 22 23}

Det nevnes i denne sammenheng at EØS-avtalen fastslår at den ikke er til hinder for tiltak som Norge anser som nødvendige for å hindre spredning av opplysninger som er i strid med landets vesentlige sikkerhetsinteresser, jf. EØS-avtalen artikkel 123 bokstav a. Videre er bestemmelsene i avtalen ikke til hinder for tiltak som Norge anser som vesentlige for sin sikkerhet i tilfelle av alvorlig indre uro som truer den offentlige orden, i krigstid eller ved alvorlig internasjonal spenning som innebærer en fare for krig, jf. EØS-avtalen artikkel 123 bokstav c.^{24 25}

¹⁹ Lov 5. mars 2004 nr. 11 om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. (EØS-konkurranseloven).

²⁰ Omtalen er hentet fra kapittel 10.1.2 s. 153 i NOU 2012:7 *Mer effektiv konkurranselov*.

²¹ Se kapittel 10.1.2 og 10.1.3.

²² Se også "*Offentlig regulering og konkurranseretten – En analyse av "state compulsion" forsvaret*", Erling Hjelmeng, 2009.

²³ Erling Hjelmeng påpeker i sin bok på side 136 (jf. note 11 ovenfor) at EØS-loven § 2 om forrang ikke kommer til anvendelse, fordi konkurranseloven ikke gjennomfører EØS-forpliktelser, men er harmonisert frivillig.

²⁴ EØS-avtalen artikkel 123 er gjennomført i norsk rett ved lov 27. november nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).

²⁵ Se for øvrig omtalen bestemmelsen i forarbeidene til lov 12. desember 2003 nr. 115 om statleg varekrigsforsikring, jf. Ot. prp. nr. 102 (2002-2003) punkt 6.1, side 4.

3.2.3 Nærmere om rådet og forholdet til departementet

Rådets hovedoppgaver og forholdet til departementet fremgår av forslaget § 3. Det skal være et rådgivende organ for departementet i spørsmål om drivstoffberedskap. Rådet inngår i departementets beredskapsorganisasjon ved kriser.

3.2.4 Rådets sammensetning og oppnevning

Regler om sammensetning og oppnevning av rådet fremgår av forslaget § 4. Det følger av første ledd første punktum at det er departementet som oppnevner rådets medlemmer. Rådet består av faste medlemmer med personlige varamedlemmer. Medlemmene kan utnevnes fra følgende virksomheter eller organisasjoner, jf. første ledd annet punktum:

- selskaper som driver raffinerivirksomhet
- landsdekkende selskaper innenfor import og distribusjon av drivstoff
- selskaper med lagringsplikt etter lov 18. august 2006 nr. 61 om beredskapslagring av petroleumsprodukt og tilhørende forskrift
- bransjeorganisasjoner etter forslag fra selskapene selv

Når det gjelder selskaper med lagringsplikt etter forskrift om beredskapslagring av petroleumsprodukt, gjelder dette selskapene som er omfattet av forskrift 1. september 2006 nr. 1019 om beredskapslagring av petroleumsprodukt § 2 første ledd første og annet punktum, jf. omtalen under pkt. 2.4. Departementet fatter årlig vedtak om hvilke selskaper som har lagringsplikt i medhold av bestemmelsen. Det presiseres at oppnevnte medlemmer plikter å delta, jf. forslaget § 4 første ledd tredje punktum. Rådets sammensetning bør være hensiktsmessig med hensyn til de oppgavene som skal løses både innenfor rådgivning og krisehåndtering, jf. forslag til fjerde punktum.

Når det gjelder antallet medlemmer som skal inngå i rådet, finner departementet at det ikke er formålstjenlig å detaljregulere dette. Markedet og antallet aktører i markedet vil kunne endre seg. På dette punktet er det viktig med en viss fleksibilitet for å kunne ha et råd som er fleksibelt og hvor medlemsantallet kan tilpasses det konkrete behovet for råd fra næringslivet og hensynet til bred representasjon. Departementet kan bestemme at det opprettes undergrupper, eller at bare deler av rådet innkalles til særskilte møter, jf. § 4 første ledd femte punktum. Hvorvidt denne adgangen skal benyttes, beror på en faglig hensiktsmessighetsvurdering som departementet tillegges kompetanse til å foreta.

Ved behov kan departementet utpeke medlemmer og varamedlemmer fra forsvarssektoren og miljøer med spesialkompetanse eller med spesielle ressurser til tids- eller oppgavebegrenset deltagelse i rådet, jf. forslaget § 4 annet ledd. Bestemmelsen gir en fleksibel tilnærming til hvem som skal kunne delta i rådet, og gir rom for å tilpasse rådets kompetanse til det aktuelle behovet.

Når det gjelder forsvarssektorens deltagelse i rådet, vil departementet peke på at drivstofforsyning er blant områdene som fremheves som særlig viktige med tanke på sivil støtte til Forsvaret i langtidsplanen for Forsvaret (Prop. 151 S (2015-2016)). Planlegging av sivil støtte til Forsvaret forutsetter regelmessig dialog mellom sivil og militær side. Det åpnes

på denne bakgrunn for at departementet (NFD) ved behov kan la representanter fra forsvarssektoren tiltre rådet.

Videre foreslås det at rådet konstituerer seg selv. Leder- og nestlederfunksjonen i rådet går på omgang blant medlemmene etter nærmere kriterier fastsatt av rådet selv, jf. forslaget § 4 tredje ledd.

Regler om fritak fra plikter for personell som faller inn under forskriftens bestemmelser, foreslås regulert av gjeldende regler for fremmøte i forsvaret ved mobilisering, jf. forslaget § 4 fjerde ledd. Det vil være de til enhver tid gjeldende bestemmelser om verneplikt som gjelder. Per dags dato er reglene i forskrift 16. juni 2017 nr. 779 om verneplikt og heimevernstjeneste (vernepliktsforskriften) gjeldende. Det vises særlig til nevnte forskrifts kapittel 11.

3.2.5 Rådets oppgaver

Rådets oppgaver fremgår av forslaget § 5. Bestemmelsene gis med hjemmel i næringsberedskapsloven § 6 første ledd bokstav f, som åpner for å gi forskrifter om plikt for næringsdrivende til å gjennomføre eller bidra til gjennomføring av analysearbeid og utredninger knyttet til leveringssikkerhet. Rådet skal bistå departementet og gi råd ved behov (bokstav a). Videre skal rådet peke ut konkrete områder som bør utredes nærmere dersom aktuelle trussel- og risikovurderinger tilsier det (bokstav b). Som et eksempel på en slik oppgave, kan forsyningen til et konkret geografisk område ved fare for logistikkbrist eller etterspørselssjokk nevnes. Videre skal rådet utarbeide analyser og utredninger (bokstav c). Rådet skal bistå departementet ved å avgi høringsuttalelser om faglige spørsmål av betydning for drivstoffberedskap (bokstav d). Rådet vil i disse sammenhengene gi råd om politikktutvikling. Rådet skal også vurdere kritiske situasjoner, herunder ta fortløpende stilling til konkrete forholds betydning og eventuelle innvirkning på norsk drivstoffberedskap (bokstav e). Rådet skal også finne frem til ressurser det er behov for i kritiske situasjoner, herunder drivstoff, personell, infrastruktur og transportmidler (bokstav e).

3.2.6 Sekretariatet

Sekretariatsfunksjonen reguleres i forslaget § 6. Departementet utgjør rådets sekretariat. Under sekretariatsoppgavene faller innkalling til møter, skriving av referat, praktisk tilrettelegging og forberedelser av saker mv.

3.3 Taushetsplikt, sikkerhetsklarering og godtgjørelse (§§ 7 og 8)

3.3.1 Oversikt

Næringsberedskapsloven § 6 bokstav g gir hjemmel for å gi forskrift om at næringsdrivende, næringsorganisasjon eller -sammenslutning plikter å delta i særskilte organer som er opprettet eller opprettes for å bidra til å sikre tilgangen på varer og tjenester i kriser. Lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) § 2 gjelder for forvaltningsorganer. Som forvaltningsorgan regnes i loven ethvert organ for stat eller kommune. Kongen kan i tvilstilfelle bestemme om et organ er å regne som forvaltningsorgan, jf. sikkerhetsloven § 2. Departementet mener at det må kunne forutsettes at krav om

sikkerhetsklarering og taushetsplikt har en tilstrekkelig saklig sammenheng med hjemmelen for opprettelse av et slikt råd, og at nevnte lovbestemmelse følgelig gir hjemmel for å stille krav om taushetsplikt og sikkerhetsklarering til medlemmer av rådet.

3.3.2 Sikkerhetsklarering

Krav om sikkerhetsklarering fremgår av forslaget § 7 første ledd. Medlemmer, varamedlemmer og observatører i rådet for drivstoffberedskap skal være sikkerhetsklarert for minst nivå "hemmelig" etter sikkerhetsloven § 11 første ledd bokstav b. Tilsvarende gjelder enhver som deltar i konkrete utredningsoppgaver, planleggingsoppgaver eller lignende innenfor rådets oppgaver.

3.3.3 Taushetsplikt

Taushetsplikten reguleres av forslaget § 7 annet ledd. Rådets medlemmer, varamedlemmer og observatører er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13, se omtalen under pkt.

2.2.1. Regler om godtgjørelse fremgår av forslaget § 8. Rådets medlemmer og varamedlemmer godtgjøres etter ordinære regler for offentlig oppnevnte utvalg.

Bestemmelsen er en henvisning til de gjeldende retningslinjer og satser for godtgjøring.

Statens personalhåndbok gir en oversikt over beregningen av godtgjøring (se håndboken av 2017 pkt. 10.14.2 for utgangspunkter for satser og beregning per dags dato).

3.4 Drivstoffnæringens plikter mv. (§§ 9, 10 og 11)

3.4.1 Aktivitetsplikt

Næringsberedskapsloven §§ 6 og 8 gir hjemmel til å gi nærmere forskrift eller fatte vedtak når det foreligger risiko for etterspørselssjokk, tilbudssvikt eller logistikkbrist. I medhold av næringsberedskapsloven § 8 kan Kongen i forskrift gi nærmere bestemmelser om myndighet til og vilkår for å fatte vedtak om særskilte tiltak. Kompetansen er delegert til Nærings- og fiskeridepartementet, jf. omtalen under pkt. 2.2.1. I det følgende forslås slike bestemmelser om myndighet og vilkår for å særskilte vedtak.

Drivstoffnæringens plikt til å stille produkter, infrastruktur, ekspertise og andre ressurser til disposisjon reguleres av forslaget § 9 første ledd. Dersom vilkårene for å fatte vedtak om særlige tiltak etter næringsberedskapsloven er oppfylt, kan selskaper og underleverandører pålegges å stille produkter, infrastruktur, ekspertise og andre ressurser til disposisjon for myndighetene og å utføre tjenester. Bestemmelsen er ikke begrenset til å gjelde selskapene som er representert i rådet, men samtlige selskaper som driver raffinerivirksomhet, landsdekkende selskaper innenfor import og distribusjon av drivstoff, selskaper med lagringsplikt etter forskrift om beredskapslagring av petroleumsprodukt og underleverandører til slike selskaper.

Det presiseres at departementet har en plikt til å varsle rådet når bestemte ressurser kreves stilt til rådighet i krisesituasjoner og departementet på forhånd er klar over at dette vil kunne bli aktuelt. Rådets medlemmer skal i disse situasjonene videreformidle slike krav til sine respektive selskaper og andre berørte aktører, jf. forslaget til § 9 annet ledd annet punktum.

Rådet må, i den grad det er nødvendig, samarbeide med andre kriseorganisasjoner, jf. forslaget til § 9 annet ledd tredje punktum. Selskapene skal så langt som mulig oppfylle pliktene etter forskriften ved normal organisering og kontakt med sivile og militære myndigheter som har behov for drivstoff, jf. forslaget til § 9 tredje ledd.

3.4.2 Opplysningsplikt

Særtilpasninger av aktørenes opplysningsplikt er gjort i forslaget § 10. Næringsberedskapsloven § 6 bokstav d gir hjemmel til å gi forskrift om plikt for næringsdrivende til å gi, og så langt som mulig dokumentere informasjon, herunder informasjon om varebeholdninger, rullering, produksjon, omsetning, transport og lagring, logistikk, regnskap m.m. Forslagets § 10 første punktum slår fast at selskaper som driver raffinerivirksomhet, landsdekkende selskaper innenfor import og distribusjon av drivstoff, selskaper med lagringsplikt etter forskrift om beredskapslagring av petroleumsprodukt og bransjeorganisasjoner skal gi departementet all informasjon som er nødvendig for planlegging og gjennomføring av krisehåndtering. Departementet bestemmer hvilken informasjon som er nødvendig for formålet.

Opplysningsplikten gjelder også den informasjonen som departementet trenger for å etablere og vedlikeholde en oversikt over drivstoffselskaper/distributører og deres organisering, jf. forslaget § 10 annet punktum. Når departementet krever det, skal selskapene informere om egne og samarbeidende virksomheters ressurser etter kriterier og spesifikasjoner fastsatt av departementet. Kriteriene og spesifikasjonene kan blant annet omfatte drivstofftyper, distribusjonsmønstre, kategorier av maskiner, utstyr og transportmidler, geografisk plassering og regionale og lokale organisasjonsenheter og lagringssteder, jf. forslaget § 10 tredje og fjerde punktum. Departementet understreker at alle opplysninger skal behandles i tråd med taushetsplikten som følger av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, jf. omtalen under pkt. 2.2.1.

Opplysningene kan bare innhentes for beredskapsformål, og kan utelukkende behandles til dette formålet. Annen innhenting og bruk vil utgjøre brudd på den lovbestemte taushetsplikten. Taushetsplikten gjelder uavhengig av om det er offentlige ansatte eller medlemmer av rådet som får tilgang til opplysningene som er underlagt taushetsplikten.

3.4.3 Plikt til å delta i øvelser

Plikten til å delta i øvelser er regulert forslaget § 11. Næringsberedskapsloven § 6 bokstav h gir hjemmel for å gi en plikt i forskrift for næringsdrivende til å planlegge eller delta i planlegging og gjennomføring av øvelser og annen opplæring i krisehåndtering. For å sikre at kompetansen innenfor drivstoffberedskapen opprettholdes, kan departementet pålegge selskapene og deres representanter å delta i øvelser og opplæring, jf. forslaget § 11 første punktum. Det er presisert, av pedagogiske hensyn, at medlemmene av rådet må påregne øvelse og opplæring årlig i forslaget § 11 annet punktum.

3.5 Kompensasjon (§ 12)

Regler om kompensasjon til selskapene foreslås i § 12. Næringsberedskapsloven § 17 slår fast at næringsdrivendes økonomiske meromkostninger eller tap ved forberedelser til, og gjennomføring av særskilte tiltak skal kompenseres etter bestemmelser fastsatt av Kongen. Kompetansen er delegert til blant annet Nærings- og fiskeridepartementet, jf. omtalen under pkt. 2.2.1. Departementet foreslår slike bestemmelser. Når det fattes vedtak om pålegg etter forslaget til forskriften, skal selskapene kompenseres etter regning, jf. § 12 første ledd. Formuleringen "etter regning" innebærer at selskapene/aktørene selv må fremme et krav. Den myndigheten som presenterer behovet for de aktuelle ressursene skal erstatte dokumenterte direkte tap og merkostnader. Det er presisert at én av partene kan kreve skjønnsmessig beregning ut fra bestemmelsene i lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker.

4. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Forslaget legger opp til at rådets medlemmer og varamedlemmer godtgjøres etter ordinære regler for offentlig oppnevnte utvalg. Det fremgår av statens personalhåndbok for 2017 pkt. 10.14.2 at veiledende satser for utvalgsgodtgjøring fra 1. januar 2017 er kr 581 pr. time for utvalgsleder og kr 439 pr. time for øvrige medlemmer. Forslagets føring er at det minst skal holdes ett møte i året. Med en slik møtehyppighet, med et råd på 10 personer, hvorav én gis ledergodtgjørelse, og medlemmene godtgjøres for fire timer (inkludert forberedelser), vil de årlige utgiftene til dette bli kr. 18 128. For departementet vil det administrative arbeidet i forbindelse med sekretariatsfunksjonen kunne tilsvare om lag ett ukesverk. Videre legger forslaget opp til at selskapene skal kompenseres for særskilte tiltak eller vedtak om forberedelse til særskilte tiltak etter denne forskriften. Et forsøk på å foreta en beregning av kostnadene i forbindelse med utbetaling av slik kompensasjon, vil være beheftet med svært store feilmarginer. Krisesituasjoner som kan kunne gjøre tiltak etter forslaget aktuelle, vil variere i omfang og bredde. Utgifter til slik kompensasjon vil følgelig også variere. Næringsberedskapsloven, som forskriften gis i medhold av, legger opp til at utgifter skal kompenseres. Kompensasjonsbestemmelsene som nå foreslås følger således allerede av gjeldende rett.

5. FORSLAG TIL FORSKRIFT

Forskrift om et råd for drivstoffberedskap og drivstoffnæringens beredskapsplikter

Gitt med hjemmel i hjemmel i lov 16. desember 2011 nr. 65 om næringsberedskap (næringsberedskapsloven) § 6, § 8 og § 17, jf. delegeringsvedtak 16. juni 2017 nr. 820.

§ 1. Formål

Formålet med forskriften er å sikre tilgangen til drivstoff i kriser for å sørge for at befolkningens behov, det militære forsvarets behov, allierte militære styrkers behov i Norge eller internasjonale forpliktelser knyttet til varer og tjenester dekkes. Forskriften skal gi grunnlag for nødvendig, rask og effektiv prioritering og omfordeling av drivstoffressurser, herunder logistikkjenester, gjennom samarbeid mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende..

Planleggingen og tiltakene skal være dimensjonert ut fra de til enhver tid gjeldende nasjonale trusselvurderinger, beredskapsmessige planleggingsforutsetninger og den aktuelle situasjonen.

§ 2. Stedlig virkeområde

Forskriften gjelder norsk territorium og på kontinentalsokkelen.

§ 3. Rådet for drivstoffberedskap

Rådet for drivstoffberedskap er et rådgivende organ for departementet i spørsmål om drivstoffberedskap. Rådet inngår i departementets beredkapsorganisasjon ved kriser.

§ 4. Sammensetning og oppnevning av rådet

Departementet oppnevner medlemmer til rådet. Rådet består av faste medlemmer med personlige varamedlemmer fra selskaper som driver raffinerivirksomhet, landsdekkende selskaper innenfor import og distribusjon av drivstoff, selskaper med lagringsplikt etter lov 18. august 2006 nr. 61 om beredskapslagring av petroleumsprodukt og tilhørende forskrift, og fra bransjeorganisasjoner etter forslag fra selskapene selv. Oppnevnte medlemmer har møteplikt i rådet. Rådets sammensetning bør være hensiktsmessig med hensyn til de oppgavene som skal løses både innenfor rådgivning og krisehåndtering. Departementet kan bestemme at det opprettes undergrupper eller at bare deler av rådet innkalles til særskilte møter.

Ved behov kan departementet utpeke medlemmer og varamedlemmer fra forsvarssektoren og miljøer med spesialkompetanse eller med spesielle ressurser til tids- eller oppgavebegrenset deltagelse i rådet.

Rådet konstituerer seg selv. Leder- og nestlederfunksjonen i rådet går på omgang blant medlemmene etter nærmere kriterier fastsatt av rådet selv.

For personell som faller inn under forskriftens bestemmelser, søkes fritak etter gjeldende regler for fremmøte i forsvaret ved mobilisering.

§ 5. Rådets oppgaver

Rådet skal bistå departementet med

- a) råd ved behov
- b) utpeking av konkrete områder som bør utredes nærmere med utgangspunkt i aktuelle trussel- og risikovurderinger og andre utfordringer
- c) utarbeidelse av analyser og utredninger
- d) å avgi høringsuttalelser om faglige spørsmål av betydning for drivstoffberedskap
- e) vurdering av kritiske situasjoner og
- f) å finne frem til ressurser det er behov for.

§ 6. Sekretariat

Departementet holder sekretariat for rådet.

§ 7. Taushetsplikt og sikkerhetsklarering

Medlemmer, varamedlemmer og observatører i rådet for drivstoffberedskap skal være sikkerhetsklarert for minst nivå HEMMELIG etter sikkerhetsloven. Tilsvarende gjelder enhver som deltar i konkrete utredningsoppgaver, planleggingsoppgaver eller lignende innenfor rådets oppgaver.

Rådets medlemmer, varamedlemmer og observatører er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13.

§ 8. Godtgjørelse

Rådets medlemmer og varamedlemmer godtgjøres etter ordinære regler for offentlig oppnevnte utvalg.

§ 9. Drivstoffnæringens plikter

I situasjoner hvor det foreligger risiko for etterspørselssjokk, tilbudssvikt eller logistikkbrist, kan departementet i medhold av næringsberedskapsloven § 6 eller § 8 pålegge selskaper som driver raffinerivirksomhet, landsdekkende selskaper innenfor import og distribusjon av drivstoff, selskaper med lagringsplikt etter lov 18. august 2006 nr. 61 om beredskapslagring av petroleumsprodukt og tilhørende forskrift og underleverandører til slike selskaper å stille produkter, infrastruktur, ekspertise og andre ressurser til disposisjon for myndighetene og å utføre tjenester.

Dersom det på forhånd er kartlagt at det kan bli behov for bestemte ressurser i krisesituasjoner, skal departementet varsle rådet når disse kreves stilt til rådighet. Rådets medlemmer videreformidler slike krav til sine respektive selskaper og andre berørte aktører. Rådet må, i den grad det er nødvendig, samarbeide med andre kriseorganisasjoner.

Selskapene skal så langt som mulig oppfylle pliktene etter forskriften ved normal organisering og kontakt med sivile og militære myndigheter som har behov for drivstoff.

§ 10. Opplysningsplikt

Selskaper som driver raffinerivirksomhet, landsdekkende selskaper innenfor import og distribusjon av drivstoff, bransjeorganisasjoner og selskaper med lagringsplikt etter lov 18. august 2006 nr. 61 om beredskapslagring av petroleumsprodukt og tilhørende forskrift, skal gi departementet alle opplysninger som er nødvendige for planlegging og gjennomføring av krisehåndtering. Dette gjelder også den informasjonen som departementet trenger for å etablere og vedlikeholde en oversikt over drivstoffselskaper og distributører, samt deres organisering. Når departementet krever det, skal selskapene informere om egne og samarbeidende virksomheters ressurser etter kriterier og spesifikasjoner fastsatt av departementet. Kriteriene og spesifikasjonene kan blant annet omfatte drivstofftyper, distribusjonsmønstre, kategorier av maskiner, utstyr og transportmidler, geografisk plassering og regionale og lokale organisasjonssenheter og lagringssteder.

§ 11. Øvelser

For å sikre at kompetansen innenfor drivstoffberedskapen opprettholdes kan departementet pålegge selskapene og deres representanter å delta i øvelser og opplæring.

Medlemmene av rådet må påregne årlige øvelser og opplæring.

§ 12. Kompensasjon

Når det fattes vedtak om pålegg etter forskriftens § 9 eller § 11, skal selskapene kompenseres etter regning.

Myndigheten som krever de aktuelle ressursene skal erstatte selskapets dokumenterte direkte tap og merkostnader. Hver av partene kan alene kreve skjønnsmessig beregning ut fra bestemmelsene i lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker.

§ 13. *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft [dd. mmmm åååå].