



STJØRDAL, TRONDHEIM OG ØRLAND KOMMUNE

GRADERT ROS-ANALYSE. RISIKOVURDERING AV HYBRIDE HENDELSER.

UGRADERT HOVEDRAPPORT

ST-14010-2 / 2018/10206



Type dokument:

UGRADERT HOVEDRAPPORT

Rapport tittel:

Gradert ROS-analyse. Risikovurdering av hybride hendelser.

Stjørdal, Trondheim og Ørland kommune

OPPSUMMERING:

Det er gjennomført en kartlegging av risiko og sårbarhet (ROS) for de tre kommunene Stjørdal, Trondheim og Ørland. ROS-kartleggingen skal supplere kommunenes egne ROS-analyser, og det risikobildet som er kjent og analysert gjennom åpne kilder, med de risikoer som kan fremkomme gjennom studier av sikkerhetsgradert informasjon og som tidligere ikke har vært satt i en helhetlig sammenheng i kommunene. Arbeidet er dokumentert gjennom denne ugraderte hovedrapporten, og en delrapport som er sikkerhetsgradert BEGRENSET.

Rapporten skal være grunnlag for en vurdering av samfunnets kritiske funksjoner, avhengigheter mellom dem og sårbarhetene i dem. Vurderingen omfatter både sivile og militære sårbarheter. Et mulig hybrid angrep kan ikke forstås uten referanse til disse sårbarhetene.

Hovedspørsmålet som arbeidet har som mål å gi svar på er:

Hvordan kan de senere års endringer i de globale sikkerhetspolitiske utfordringer med økt stormaktsrivalisering, hybride trusler og fare for væpnede konflikter i, enten i nærrområder til Norge og Trøndelag, eller helt andre steder, treffe en kommune, og da spesifikt de tre kommuner Stjørdal, Trondheim og Ørland?

Det som bør prioriteres i oppfølgingsarbeidet er å konkretisere og operasjonalisere listen over anbefalinger i den graderte delrapporten, slik at funn fra dette prosjektet omformuleres fra observasjoner, avvik og tiltak til krav til planverk i kommunene og hos Fylkesmannen.

Dokumentnummer / saksnummer (Stjørdal kommune) ST-14010-2 / 2018/10206				
Forfattere M. Hassel, Ø. Skogvang, T. H. Knutsen, T. R. Raabye, P. K. Riisem, H. Irvung, P. M. Øfsti, O.-B. Nordland, T. Sem				
UGRADERT <i>Referanse til deler/utdrag av dette dokumentet som kan føre til feiltolkning, er ikke tillatt.</i>				
Rev.	Dato	Grunn for rev.	Kontrollert	Godkjent
1.0	25.11.2019	Utkast for kommentarer	M. N. E. Resell	J. C. Rolfsen
2.0	13.02.2020	Endelig rapport	M. N. E. Resell	J. C. Rolfsen



FORORD

Hvorfor en gradert risiko- og sårbarhetsanalyse? Målet i seg selv er ikke en rapport som skal være gradert. Målet er å – i den grad det lar seg gjøre – kjenne hele risikobildet. Gjennom Fylkes-ROS og kommunale ROS-analyser er det gjort analyser av åpne tilgjengelige kilder for å avdekke risikobildet for Trøndelag. Kritisk informasjon om risiko og sårbarhet fra graderte kilder er ikke vurdert i disse analysene. Og det er nettopp her utfordringen ligger: Kjente vi hele risikobildet for vår region og for kommunene da informasjon fra graderte kilder ikke var vurdert?

Prosjektet *Gradert ROS* har hatt som fokus å gi styringsinformasjon slik at vi kan iverksette tiltak, basert ut fra et analytisk arbeid. For brukerne av rapporten: kommunene, Fylkesmannen og samarbeidspartnere i form av eiere av kritisk infrastruktur og samfunnskritiske tjenester, gir den et viktig bidrag til å kunne styre risikoen. Det en tidligere har antatt, eller kanskje ikke har kjent til, er nå analysert og vurdert, og det gis anbefalinger for videre oppfølging.

Erfaringene vi har fra de siste års NATO-øvelser og øvelser i regi av Fylkesmannen, viser at vi har planverk og at ansvar rolle og myndighet er godt avklart i både fredstid og etter at krig er erklært. En gråsoner mellom disse nivåene, en såkalt hybrid fase, kan være krevende å håndtere med et like klart og tydelig planverk. Det er utfordrende å håndtere sammensatte operasjoner med mulig bruk av alle tilgjengelige virkemidler. Eksempler på dette kan være voldsbruk på lavt nivå, utpressing, sabotasje og terror, diplomatisk press, propaganda, økonomiske og kulturelle sanksjoner.

Selve arbeidet og prosessen med denne rapporten har for de involverte gitt stor merverdi. Mye av tiden til prosjektgruppen har gått med til innovasjonsarbeid. Vi håper andre kommuner og fylkesmenn får nytte av disse erfaringene.

Fylkesmannen i Trøndelag har støttet Stjørdal, Trondheim og Ørland kommune med skjønnsmidler, samt at vi har vært rådgiver for dette viktige prosjektet.

Sett i lys av en sikkerhetspolitisk situasjon i endring, håper jeg dette arbeidet er med på å gi et robust og motstandsdyktig samfunn.

Frank Jenssen

fylkesmann



Innhold

FORORD.....	3
1 INNLEDNING	5
1.1 Bakgrunn.....	5
1.2 Formål.....	5
1.3 Avgrensninger	6
1.4 Særtrekk for Trøndelagsregionen	8
1.5 Organisering av totalforsvaret	9
1.6 Terminologi og forkortelser	11
2 METODEBESKRIVELSE.....	12
2.1 Informasjonsinnhenting.....	12
2.2 Deltagere.....	12
3 SCENARIOBESKRIVELSER	15
3.1 Internasjonalt og nasjonalt bakteppe.....	15
3.2 Scenario – Lavintensivt hybrid angrep.....	18
3.2.1 Case studie 1.....	19
3.2.2 Case studie 2.....	19
3.2.3 Case studie 3.....	20
3.3 Scenario – Høyintensivt hybrid angrep.....	21
3.3.1 Case studie 4.....	21
3.3.2 Case studie 5.....	21
4 RISIKOVURDERING	23
4.1 Verdier	23
4.2 Identifisering og kategorisering av sårbare objekter.....	24
4.3 Trusler.....	24
5 OVERORDNEDE RESULTATER/FUNN	25
5.1 Myndighetsavklaring og tverrprioritering.....	25
6 ANBEFALINGER	26
6.1 Videre arbeid.....	26
7 REFERANSELISTE	28

GRADERT DELRAPPORT (gradert iht. Sikkerhetsloven § 5-3):

Regionspesifikke scenariobeskrivelser, funn og avklarings spørsmål (BEGRENSET)



1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Fylkesmannen i Trøndelag har bevilget skjønnsmidler til kommunene Stjørdal, Ørland og Trondheim, og bedt om at det gjennomføres en kartlegging av risiko og sårbarhet (ROS) for disse tre kommunene. ROS-kartleggingen skal supplere kommunenes egne ROS-analyser, og det risikobildet som er kjent og analysert gjennom åpne kilder, med de risikoer som kan fremkomme gjennom studier av gradert informasjon som tidligere ikke har vært satt i en helhetlig sammenheng i kommunene. Forsvaret har vesentlige interesser og tilstedeværelse i alle de tre kommunene. Både Forsvaret, kommunene og samfunnet forøvrig er avhengig av et godt samspill i arbeidet med både forebyggende samfunnssikkerhet og beredskap, i fred, krise og krig.

Det er ingen som overtar ansvar eller utøvelse av kommunens plikter når det gjelder å yte sine tjenester, hverken i dyp fred, under et hybrid angrep, selv ikke hvis en går over i en væpnet konflikt. Kommunene må være forberedt og ha planer for også da å kunne yte sine tjenester til innbyggerne.

Safetec Nordic AS (Safetec) har vært engasjert for prosjektledelse, fasilitere arbeidsprosessen og dokumentere arbeidet.

1.2 Formål

Formål og leveranse:

- Målet med arbeidet er å gjennomføre og utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse for de mest sentrale forsvarskommunene i Trøndelag, en kartlegging som også inkluderer gradert informasjon. Det skal også foreslås relevante tiltak som kan gjennomføres i kommunal planlegging og tjenesteproduksjon.
- Levere en regional ROS-kartlegging som skal inneholde et komplementerende bilde (dvs. inkludere sikkerhetsgradert informasjon med relevans for risikobildet i regionen).
- Være et pilotprosjekt for risikokartlegging som inkluderer gradert informasjon, og integrering opp mot ugradert beredskapsarbeid.
- Etablere et beslutningsgrunnlag for når sivile ressurser må være forberedt på å kunne støtte både norske og allierte militære aktiviteter.

Rapporten skal være grunnlag for en vurdering av samfunnets kritiske funksjoner, avhengigheter mellom dem og sårbarhetene i dem. Vurderingen omfatter både sivile og militære sårbarheter. Et mulig hybrid angrep kan ikke forstås uten referanse til disse sårbarhetene.

Hovedspørsmål som arbeidet har som mål å gi svar på er:

Hvordan kan de senere års endringer i de globale sikkerhetspolitiske utfordringer med økt stormakts-rivalisering, hybride trusler og fare for væpnede konflikter, enten i nærområder til Norge og Trøndelag, eller helt andre steder, treffe en kommune, og da spesifikt de tre kommunene Stjørdal, Trondheim og Ørland?

- *Hva skjer i NATO, Norge og i Trøndelag hvis Russland etablerer bastionen?*
- *Hva skjer i Norge og i Trøndelag hvis NATO eller våre allierte skal mobiliseres til militær innsats i andre deler av Europa eller verden?*
- *Hvordan kan Stjørdal, Trondheim og Ørland kommune, og deres innbyggere bli påvirket?*



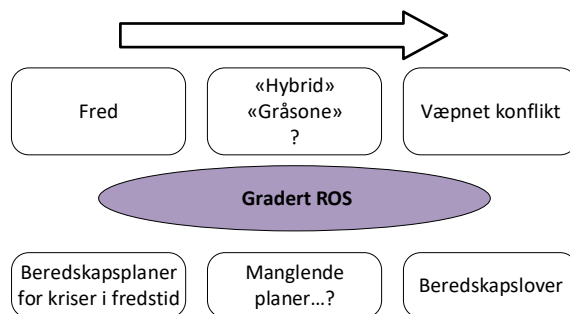
1.3 Avgrensninger

Avgrensning mot tradisjonelle ROS-analyser, beredskapsanalyser og beredskapsplaner: Naturhendelser og store ulykker som for eksempel flom, nedbør, vind, ras/skred, transport- og industriulykker etc. er ikke behandlet i analysen. Dette er analysert i kommunenes eksisterende ROS-analyser (ref. 1, 2 og 3), og i Fylkes-ROS-en (ref. 4), og videre behandlet i både sektorvise beredskapsplaner, og beredskapsplaner i kommunene.

Geografisk avgrensning av analysen er i utgangspunktet de tre kommunene Stjørdal, Trondheim og Ørland i Trøndelag. Samtidig dekker analysen problemstillinger som er aktuelle både for andre kommuner i Trøndelag, for Fylkesmannen i Trøndelag og for kommuner og fylker andre steder i Norge. Dette gjelder særlig hvor det finnes infrastruktur eller funksjoner av nasjonal betydning (grunnleggende nasjonale funksjoner, GNF).

Beredskapsmessig avgrensning: Kommunenes beredskapsmessige utfordringer i en situasjon med «dyp fred» er ikke behandlet i rapporten. Men også i dagens normalsituasjon utfordres enkelte statlige og ikke-statlige virksomheter, inkludert kommuner, av både cyberangrep, industrispionasje, utro tjenere og enkeltstående tilfeller av sabotasje. I normalsituasjonen i fred er politiet den øverste beredskapsmyndigheten, og har det operative ansvaret for å håndtere hendelser samt ivareta og koordinere sikkerhet og beredskap.¹ Fylkesmannen har også et ansvar for å samordne den sivile krisehåndteringen på regionalt nivå.²

Motsetningen til *fred* er *væpnet konflikt*. I en slik situasjon inntre beredskapslovene, og Forsvaret kan overta den øverste ledelsen fra politiet. Arbeidet med den graderte ROS-analysen og denne rapporten handler om gråsonen mellom en normal situasjon med dyp fred og full kontroll, og en væpnet konflikt. Den beredskapsmessige avgrensningen av prosjektet er vist i Figur 1-1 og Figur 1-2. Se også en nærmere beskrivelse i kap. 3.1.



Figur 1-1 Beredskapsmessig avgrensning av prosjektet.

¹ Fra politiloven:

«Det tilligger politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke en annen myndighet er pålagt ansvaret.»

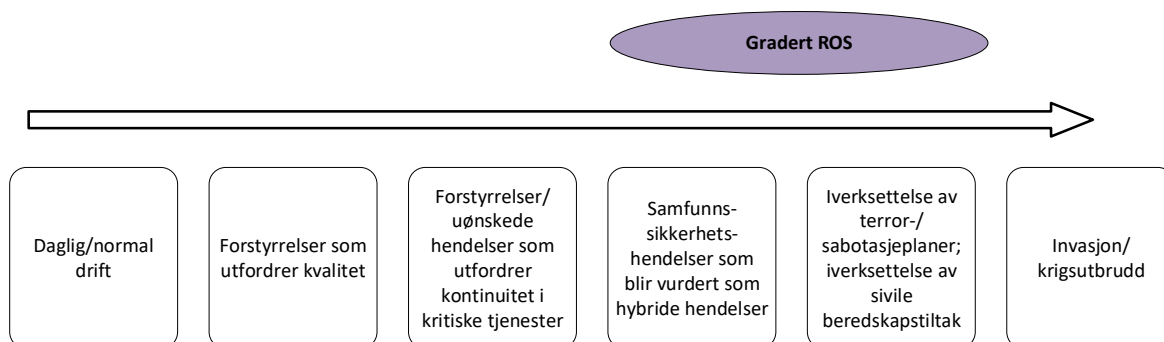
«I ulykkes- og katastrofesituasjoner tilligger det politiet å iverksette de tiltak som er nødvendig for å avverge fare og begrense skade. Inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet, skal politiet organisere og koordinere hjelpeinnsatsen.»

² Fra Fylkesmannens samfunnsikkerhetsinstruks:

«Fylkesmannen skal på regionalt nivå samordne den sivile krisehåndteringen, og mellom sivile og militære myndigheter, for å sikre optimale løsninger i samarbeid med berørte aktører, og i samsvar med gitte instruks, retningslinjer og lover. Når uønskede hendelser er varslet eller har oppstått, skal fylkesmannen og berørte politimestere umiddelbart etablere gjensidig kontakt for å vurdere situasjonen.»



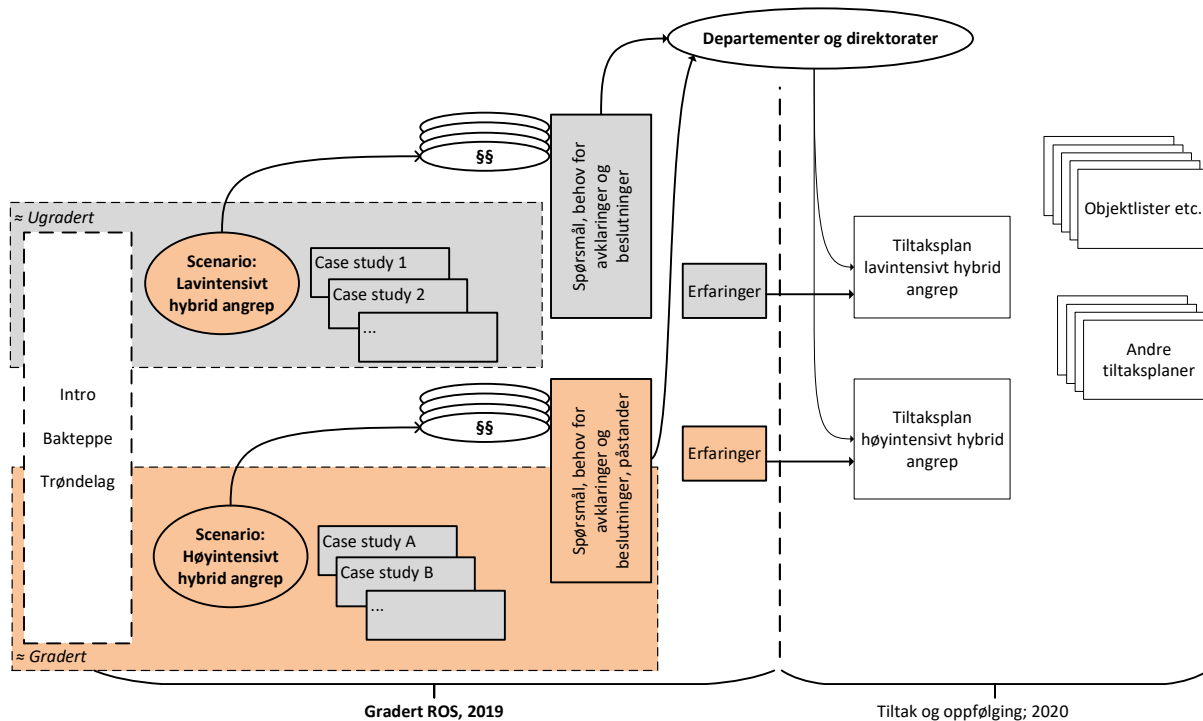
Figur 1-2 viser hele spekteret fra normal drift til krigsutbrudd og illustrerer hvilke faser som belyses i dette arbeidet.



Figur 1-2 Beredskapsmessig avgrensning av prosjektet. Se også Figur 3-2.

Figurene 1-1 og 1-2 illustrer altså en mellomfase mellom det som kan kalles «dyp fred», og væpnet konflikt. Dyp fred er en tilstand hvor samfunnet i det store og hele fungerer som normalt, uten andre vesentlige trusler eller kriser enn det som er definert innenfor begrepet samfunnssikkerhet dvs. naturhendelser, storulykker og vilde handlinger opp til og med terrorhandling. I en væpnet konflikt vil en rekke nasjonale og internasjonale ordninger bli utløst, herunder NATOs artikkel 5. Samfunnet går inn i en helt annen modus, hvor det er beredskapslovene som styrer både sivile og militære myndigheters makt og myndighet.

Rammeverk og kontekst, og videre oppfølging av prosjektet, er vist i Figur 1-3.



Figur 1-3 Resultater og kontekst



1.4 Særtrekk for Trøndelagsregionen

Trøndelag og særlig de tre kommunene Stjørdal, Trondheim og Ørland har noen særtrekk som gjør det nødvendig å gjennomføre kartlegging av risiko og sårbarhet som inkluderer gradert informasjon:

- Trøndelag ligger midt i Norge. Det innebærer at hele fylket har en god del gjennomfartstrafikk. Infrastruktur for energiforsyning, IKT og samferdsel kan være sårbart da det kan være flere steder hvor man i praksis kan dele Norge i to, da det ikke finnes alternativ ruting, eller svært dårlige lokale alternativer.
- Flere kommuner i Trøndelag er vertskap for forhåndslagring av materiell for Forsvaret og for våre allierte styrker.
- Stjørdal kommune er vertskap for Værnes garnison og for Trondheim lufthavn Værnes.
- Trondheim kommune er den største byen i regionen og er dermed også et logistikknutepunkt for hele Midt-Norge, har stor havn, stort regionalt sykehus, og store aktører innen utdanning, forskning og utvikling, og innen næringsliv og industri.
- Ørland kommune er vertskap for Ørlandet flystasjon, hvor blant annet de nye F-35-flyene skal ha sin hovedbase. Det gjør flystasjonen og området rundt til et strategisk viktig område for både Norge og NATO.
- Alle tre kommuner har utfordrende lokale forhold som gjør at det er få veier inn og ut, både når det gjelder forsyning av materiell og personell, og eventuell masseevakuering.
- Trøndelag har en lang kystlinje og flere havner som kan være egnet for lasting og lossing av kritisk materiell, men innløpet til Trondheimsfjorden er trangt. Trondheimsfjorden deler på mange måter både fylket og Norge i to.



Figur 1-4 Kart over kommunene i Trøndelag fylke

1.5 Organisering av totalforsvaret

Den formelle organiseringen av totalforsvaret er vist i rapporten fra Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet «Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag» (2018, ref. 5), og i utredningen «Når krisen treffer (NOU 2019:13, ref. 6).

Temaet har vært behandlet flere ganger i Stortinget:

«Stortinget har presisert at de totale ressurser som er tilgjengelige i krig, også skal kunne brukes ved vanskelige, kriselignende hendelser i fredstid³. Dette underbygger at Forsvaret i større grad enn tidligere må vektlegge støtte til det sivile samfunn ved fredstidskriser. I dag er det inkludert som en av Forsvarets eksplisitte oppgaver at Forsvaret skal bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver.

³ Jf. Innst. S. nr. 318 (2007-2008) til St.prp. nr. 48 (2007-2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier.*



Det moderniserte totalforsvarskonseptet omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt. Det er ikke lenger en forutsetning at beredskapslovgivningen trer i kraft for at støtten kan sies å være innenfor rammen av totalforsvarskonseptet.

Omfattende og pliktmessig sivil støtte til Forsvaret i alvorlige krisesituasjoner vil fortsatt forutsette at beredskapslovgivningen kan anvendes. Hovedprinsippet i dag når det gjelder sivil støtte til Forsvaret, er at den baseres på kommersielle ordninger og samarbeid med sivil beredskap i størst mulig grad. Dette gjelder også i tilfeller hvor beredskapslovgivningen kan anvendes.» (Ref. 5, s. 10)

Når det gjelder formell organisering, så vil det ved en krise av nasjonal betydning være slik at regjeringen gjennom statsministerens kontor (SMK) vil ha etablert en sentral nasjonal kriseledelse. Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) overvåker situasjonsbildet og opprettholder en god situasjonsforståelse. Kriserådet koordinerer krisehåndteringen på administrativt nivå. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) med underliggende krisestøtteenhet (KSE) er knutepunkt for regjeringens kommando og kontroll over situasjonen. JD, gjennom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), oppsummerer og videredistribuerer regionale situasjonsoppdateringer fra fylkesmanns-embeter samt sikrer koordinering mellom relevante direktorater. Fylkesmennene er ansvarlige for koordinering av innsats fra både statlige aktører og lokale myndigheter i sin region. Både lokalt politi og lokale redningssentraler vil ha utførende og koordinerende roller. Kommunene har også roller, både ved å ivareta sine tjenester og sine innbyggere, og å støtte andre lokale og sentrale myndigheter i deres arbeid."



1.6 Terminologi og forkortelser

Term	Forklaring
DSB	Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap
Dyp fred	Fred, i folkeretten det motsatte av krigstilstand. Folkerettens regler deles tradisjonelt i fredens og krigens rett. Den siste tilsidesetter i stor utstrekning de regler som gjelder for samkvemmet mellom stater i fred (ref. 7). Tilstand av sikkerhet for fiendtlig, væpnet angrep mellom stater, landsdeler, samfunnsgrupper, ætter eller lignende (Norsk riksmålsordbok).
E-tjenesten	Etterretningstjenesten er Norges militære og sivile utenlandsetterretningstjeneste
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FOH	Forsvarets operative hovedkvarter
Grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF)	Definert i sikkerhetsloven § 1-5, 2 (ref. 8): 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. Definert i NOU 2016:19 Samhandling for sikkerhet (ref. 9): En funksjon er å anse som grunnleggende for Norge dersom bortfall av denne får konsekvenser som truer statens sikkerhetspolitiske ansvar for å ivareta Norges suverenitet, territoriale integritet og demokratiske styreform. Grunnleggende nasjonale funksjoner er knyttet til: <ul style="list-style-type: none">- de øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet eller handlefrihet- forsvars-, sikkerhets- og beredskapsmessige forhold- forholdet til andre stater- landets økonomiske trygghet og velferd- befolkningens grunnleggende sikkerhet og overlevelse.
HV-12	Trøndelag heimevernsdistrikt, holder til på Værnes garnison i Stjørdal kommune.
Hybrid angrep/ hybrid krigføring ⁴	Koordinert bruk av flere maktmidler rettet mot spesifikke sårbarheter i hele spekteret av samfunnsfunksjoner, for å oppnå synergieffekter (ref. 10). Kombinasjonen av fordekte forsøk på destabilisering ved bruk av indirekte og ikke-militære verktøy sammen med konvensjonell krigføring (ref. 9).
KIKS	Kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner
MCDC	Multinational Capability Development Campaign
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
NUPI	Norsk utenrikspolitisk institutt
POD	Politidirektoratet
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
Væpnet konflikt	Internasjonal væpnet konflikt, betegnelse på en væpnet konflikt mellom to eller flere stater, folkelig gjerne kalt krig. Vanligvis må det være minst 25 drepte i kamphandlinger for at det skal kalles en væpnet konflikt (ref.11).

⁴ Internasjonalt er det «krigføring» som benyttes, men hos DSB, og i denne rapporten benyttes termen «angrep», fordi det ikke nødvendigvis trenger å være noen krig for at maktmidlene og verktøyene som inngår blir brukt.



2 METODEBESKRIVELSE

Arbeidet med den graderte ROS-analysen er basert på Norsk Standard 5830 (ref. 12), NS 5831 (ref. 13), NS 5832 (ref. 14) og NS 5814 (ref. 15). Terminologien i rapporten er også basert på definisjonene i disse standardene. Terminologien for det som handler om hybride trusler er hentet fra DSBs rapport Risikoanalyse av hybrid angrep mot Norge (ref. 10, sikkerhetsgradert BEGRENSET), hvor det benyttes felles europeisk terminologi fra Multinational Capability Development Campaign (MCDC)⁵ (ref. 16, 17, 18).

Denne rapporten beskriver ikke en ROS-analyse i tradisjonell forstand, med bruk av tradisjonell ROS-analysemetodikk. Den er heller ikke en sikringsrisikoanalyse utført med sikringsanalysemetodikk. Rapporten beskriver en overordnet kartlegging av risiko- og sårbarhetsforhold som også omfatter gradert informasjon og som vil være av betydning for de tre kommunene og Trøndelagsregionen. Det er benyttet metodikk og begrep både fra ROS-analyser og sikringsrisikoanalyser.

2.1 Informasjonsinnhenting

Informasjon og underlag for arbeidet er hentet inn gjennom **dokumentstudier**, både av tradisjonelle, åpne kilder for risiko- og sårbarhetsanalyser, og med graderte kilder, blant annet fra Forsvarets beredskapssystem. Det er gjennomført flere **arbeidsmøter** med hhv. nasjonalt, regionalt og lokalt fokus i HV-12s lokaler på Værnes. Det er gjennomført supplerende arbeidsmøter med enkelte av aktørene i deres lokaler (HV-12, Trøndelag politidistrikt og PST i Trøndelag, og Luftving 132 Ørland, FLO og Forsvarsbygg), og det er gjennomført flere prosjektmøter med deltakelse fra beredskapsledelsen i de tre kommunene og representanter fra Safetec. For å kunne benytte møtelokaler som er godkjent for gradert tale i enkelte av prosjektmøtene, har prosjektet også fått disponere møtelokaler ved Luftkrigsskolen i Trondheim.

Der informasjonen er fremkommet gjennom dokumentstudier, er det gitt referanse til en eller flere kilder til informasjonen. Der informasjonen er fremkommet som innspill og erfaringer fra deltakere i møter, eller gjennom analyse i prosjektgruppen, referes det til arbeidsmøtene og til de fagmiljøene som har bidratt i arbeidet med sin ekspertise.

2.2 Deltagere

Det er gjennomført tre hovedarbeidsmøter, se Figur 2-1. Det er også gjennomført en rekke supplerende møter. En oversikt over møtene er gjengitt under:

- Forankringsseminar, Stjørdal rådhus, 4. april (åpent seminar, UGRADERT).
- Arbeidsmøte 1, 2 og 3, Værnes garnison: 15. mai, 12. juni, 10. september (sikkerhetsgradert BEGRENSET)
- Supplerende arbeidsmøter med:
 - o HV-12: 10. mai (sikkerhetsgradert HEMMELIG)
 - o Trøndelag politidistrikt og PST i Trøndelag: 11. juni (sikkerhetsgradert BEGRENSET)

⁵ MCDC er en sammenslutning av en rekke europeiske land, USA, EU og NATO som har gått sammen om å utvikle et felles rammeverk for nasjoner til å forstå, oppdage og svare på hybride angrep. Dette arbeidet er ledet av Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI).

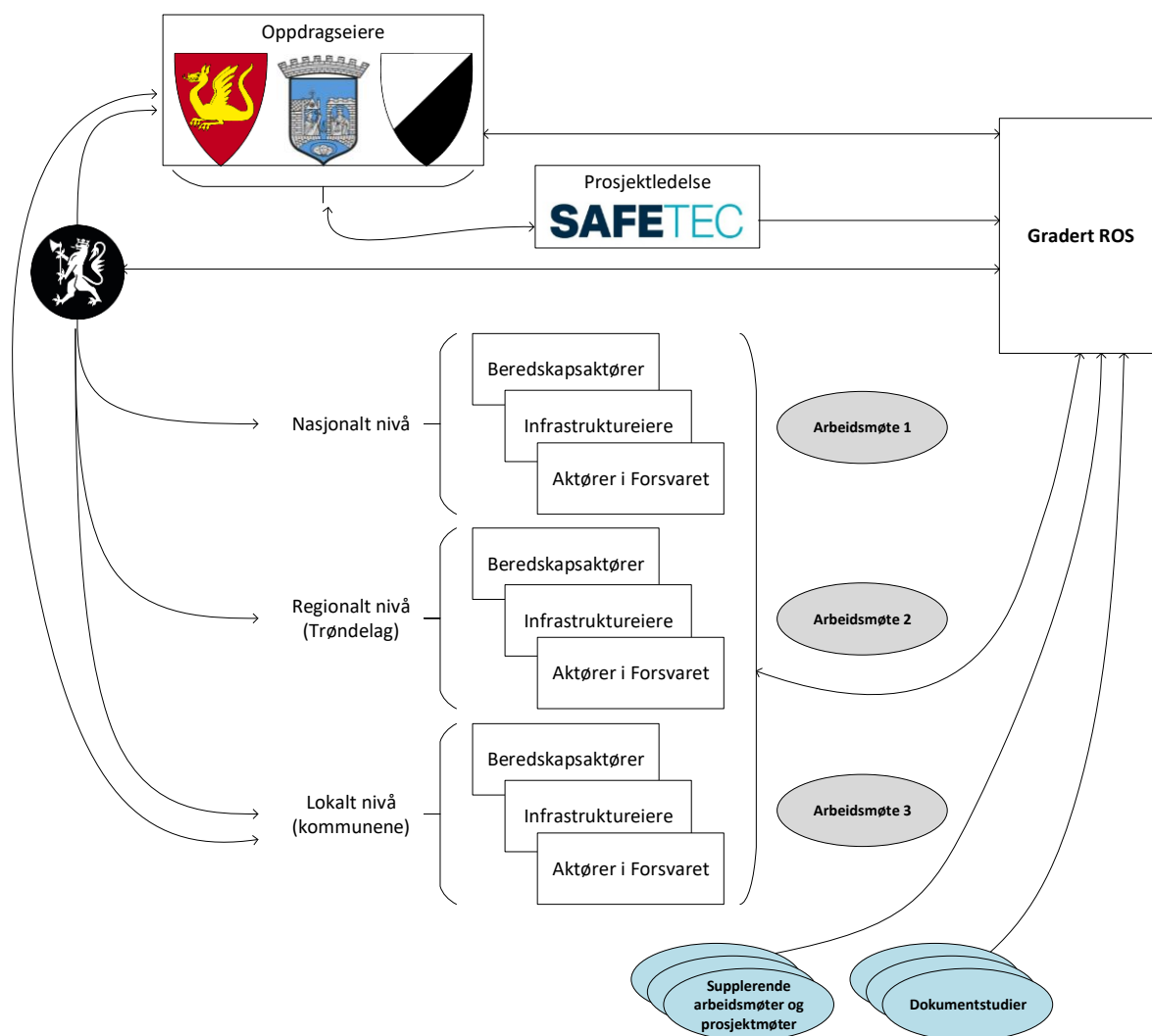


- Luftving 132, Forsvarets logistikkorganisasjon og Forsvarsbygg: 20. august (sikkerhetsgradert HEMMELIG)

Aktører som har bidratt i de arbeidsmøter er gjengitt i Tabell 2-1. Samtlige bidragsyttere har fått utkast til rapport for gjennomsyn og kommentarer, og de innspillene som har kommet er håndtert i den endelige rapporten. I tillegg har St. Olavs hospital HF bidratt med innspill i forberedelser og er gitt mulighet til å gi kommentarer til rapportutkastet.

Tabell 2-1 Deltakere i arbeidsmøtene

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)	Fylkesmannen i Oslo/Viken
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB)	Fylkesmannen i Trøndelag
Telenor	Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)
Politidirektoratet (POD)	Heimevernsdistrikt 12 (HV-12)
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	Luftforsvaret, Luftving 132, Ørland
Trøndelag politidistrikt	Forsvarsbygg
Sivilforsvaret	Bane NOR
Stjørdal brann- og redningstjeneste	Avinor
Trøndelag brann- og redningstjeneste	Statens vegvesen
Fosen brann- og redningstjeneste	Tensio (tidligere Trønderenergi Nett og NTE Nett)
Trondheim havn	Ørland kommune
Sjøfartsdirektoratet	Stjørdal kommune
	Trondheim kommune
	Safetec Nordic AS



Figur 2-1 Illustrasjon over metode for informasjonsinnhenting samt aktører og bidragsyttere i arbeidsprosessen.



3 SCENARIOBESKRIVELSER

3.1 Internasjonalt og nasjonalt bakteppe

En rekke sentrale rapporter og åpne trusselvurderinger danner et bilde av den internasjonale scenen hvor Norge har en rolle, og hvor begivenheter styrt av forhold langt utenfor våre landegrenser kan påvirke sikkerhet, helse og velferd hos innbyggerne i norske kommuner. Disse dokumentene er:

- «Nasjonal trusselvurdering», utgis årlig av Politiets sikkerhetstjeneste (PST) (ref. 19 og 20)
- «Fokus. Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer», utgis årlig av Etterretningstjenesten (E-tjenesten) (ref. 21 og 22)
- «Risiko» og «Helhetlig digitalt risikobilde 2019», utgitt av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) (ref. 23 og 24)
- «Et felles løft», utgitt av Forsvarsdepartementet, ekspertgruppen for forsvaret av Norge (ref. 25)
- «Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt», utgitt av Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) (ref. 26)
- «Tre scenarioer for et fremtidig lavintensivt og hybrid angrep på Norge» (FFI) (ref. 27, sikkerhetsgradert BEGRENSET)
- «Risikoanalyse av hybrid angrep mot Norge, krisescenarioer 2017, analyse av alvorlige hendelser som kan ramme Norge» (DSB) (ref. 10, sikkerhetsgradert BEGRENSET)

«På kort tid har rammebetingelsene for norsk sikkerhetspolitikk endret seg vesentlig. Norge stilles igjen overfor tradisjonelle sikkerhetsutfordringer. Dette kombineres med ukonvensjonelle trusler av ulik art. Den kalde krigens maktsystem, bygget rundt to supermakter, var kjennetegnet av høy spenning, men også av stabilitet. Med oppløsningen av sovjetimperiet og slutten på den kalde krigen gjensto USA som eneste supermakt i et unipolart maktsystem. Ganske raskt oppsto tvil om USAs maktposisjon, spesielt etter hvert som krigene i Irak og Afghanistan viste at landet ikke lyktes med å nå sine mål. Fremtidens trussel- og risikobilde ser ut til å bli meget komplekst og den geopolitiske utviklingen uforutsigbar.

Alle disse forholdene påvirker norsk sikkerhetspolitikk. Samtidig har politikken noen faste grunntrekk som gjenspeiler geopolitikk, historie og politisk tradisjon.» (ref. 25.)

Det er internasjonal uenighet om hvem som har hvilke rettigheter i ulike deler av nordområdene, både innen fiskeri, utvinning av petroleum fra havbunnen, og i noen grad også om landområder. Mange stormakter ser at en isfri nordøst-passasje vil gi nye muligheter, både militært, strategisk og kommersielt.

Interessegrupper, internasjonale grupper eller stater som ønsker å spre «falske nyheter», propaganda og utøve påvirkning i mer eller mindre demokratiske gråsoner, kan benytte diverse medier for å nå ekstremt mange mennesker over hele verden, på kortere tid enn hva som har vært mulig noen gang tidligere.

Informasjonsmessige virkemidler, slik som påvirkningsoperasjoner, propaganda, falske nyheter, utnyttelse av sosiale medier, hvor et av flere formål kan være å påvirke opinionen, benyttes av enkelte



statlige aktører mer eller mindre hele tiden, men i dyp fred utføres dette hverken spesielt intenst eller spesielt synkront (ref. 28).

Norge, sammen med andre land i vesten, har gjort seg avhengige av et intrikat og sårbart system av ulike internasjonale logistikk-kjeder, for å kunne la seg forsyne av nødvendige varer og tjenester. Dette gjelder basale matvarer som korn, frukt, kjøtt, men også legemidler, drivstoff, energi og andre varer.

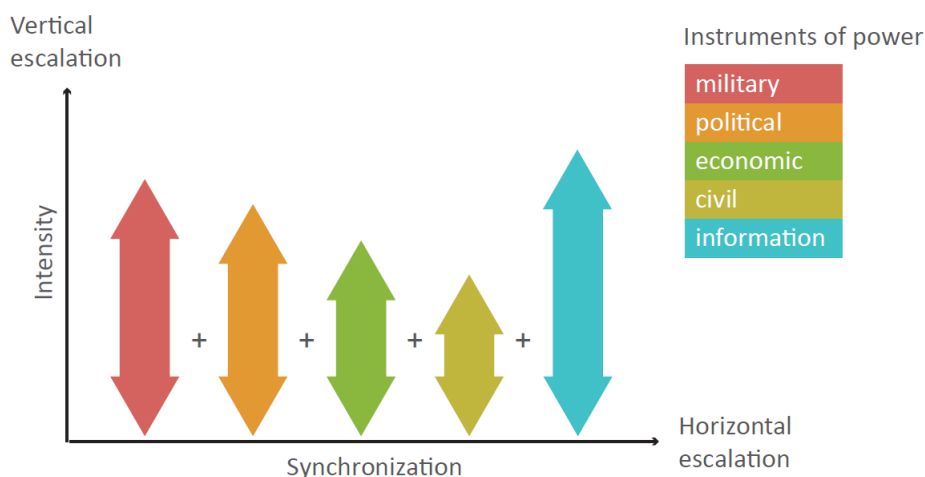
Stormakter som Kina, Russland, Iran, Israel og USA ønsker alle å sette sitt preg på den globale sikkerhetspolitiske situasjonen, og benytter seg av ulike virkemidler for å fremme sine interesser. Noen virkemidler er lovlige, andre er i gråsonen mellom fred og væpnet konflikt.

«Hovedpoenget med deres aktiviteter i gråsonen er å holde seg under grensen for å utløse en væpnet konflikt» (ref. 29, s. 15, oversatt).

(«The whole point of their gray zone approaches is to remain below the threshold of armed conflict»).

Dersom en fremmed stat skulle ønske å forberede et angrep, så vil den altså benytte alle de virkemidlene som kan destabilisere og skape intern uro i området den skulle ønske å angripe, men ikke mer enn nødvendig, slik at man i det lengste kan unngå væpnet konflikt.

Multinational Capability Development Campaign (MCDC) argumenterer for at det innledningsvis ikke vil ha noen betydning om en angripende part er en statlig eller ikke-statlig aktør (ref. 16 og 17). Det viktigste for å forstå et hybrid angrep og bruken av hybride virkemidler er å fokusere på aktørens kapasitet og sårbarheter, måten virkemidlene benyttes, og hvilken effekt de har. Figur 3-1 viser hvordan en angripende part kan bruke sine maktmidler (militære, politiske, økonomiske, sivile og informasjonsmessige) til å utnytte sårbarheter i samfunnet for å eskalere situasjonen både vertikalt og horisontalt, for å oppnå sine mål. Økt intensitet eller synkronisering av de hybride virkemidlene vil medføre økt eskalering.



Figur 3-1 Horisontal og vertikal eskalering av et hybrid angrep (ref. 16 og 17).

Slike hybride scenarier får konsekvenser både for NATO og Norge. For eksempel har aktører på de ulike sidene av konflikter i Syria, Tyrkia, Iran, Irak, Ukraina og Afghanistan både skjult og åpen støtte fra land som Norge betrakter som allierte, og fra land som Norge ikke har sikkerhetssamarbeid med.

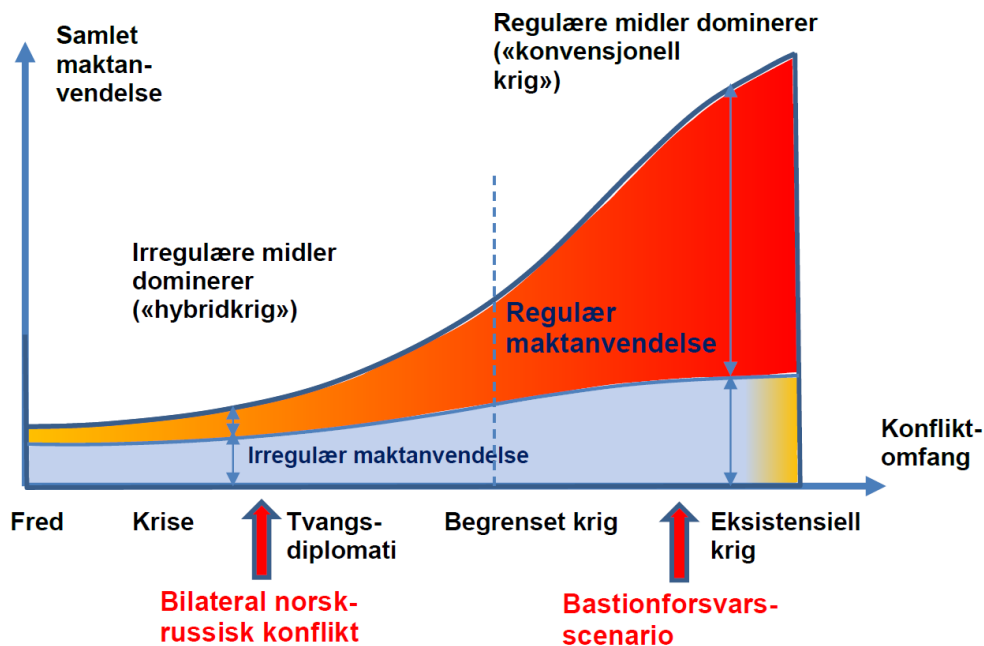


Omfattende forflytninger av mennesker er også en del av det internasjonale bakteppet. Eksempelvis migrasjon, flyktningstrømmer og menneskesmugling som tar nye veier fra opprinnelsesland via transittland, og også til Norge.

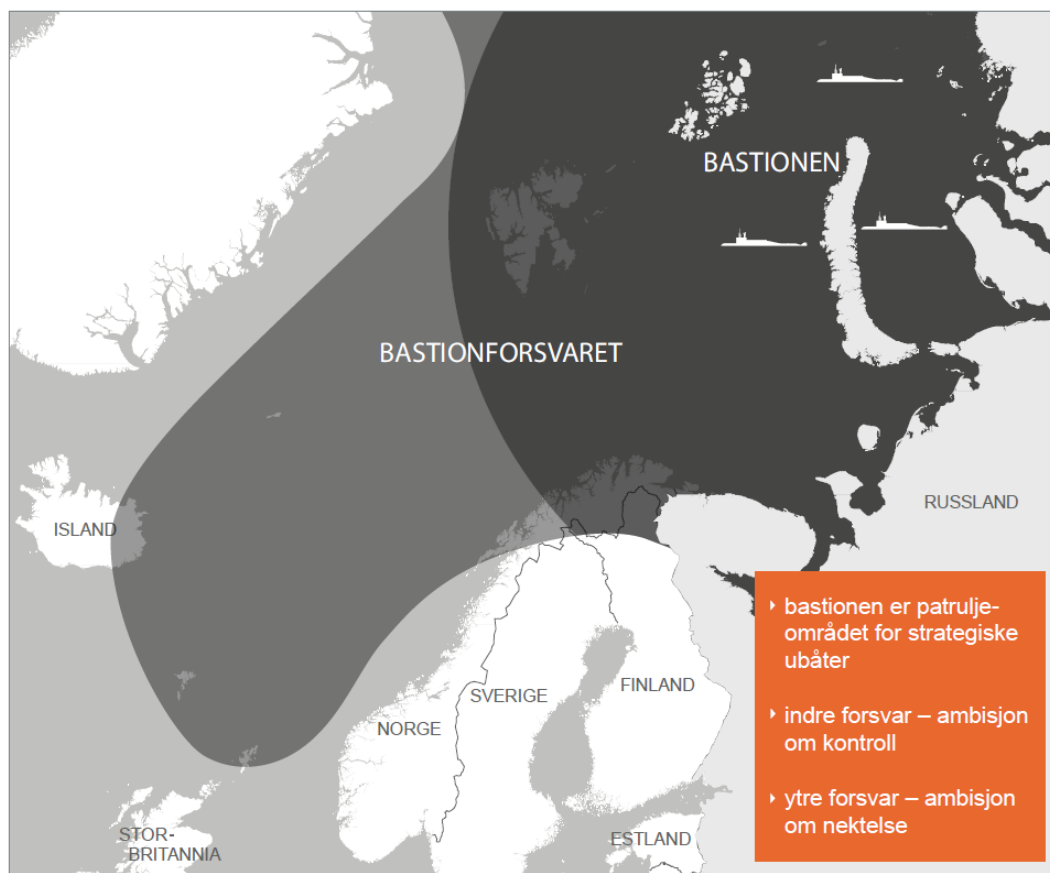
Land som Norge har bilaterale forsvarsavtaler med, NATO samt NATOs tradisjonelle fiender, både øver og utøver press på hverandre, på nye arenaer, med utradisjonelle virkemidler, på nye måter og i nye områder. Ett av slike hybride scenarier kan beskrives som vist i Figur 3-2. Den konvensjonelle forberedelsen på en eventuell væpnet konflikt med Russland er vist i prinsippskissen for bastionforsvaret i Figur 3-3. NATO og Norges respons på bastionen beskrives ikke her, men at det også vil utfordre de tre kommunene i Trøndelag er ubestridt. Det vil som minimum tilsvare det som ble øvet under Trident Juncture, høsten 2018.

I FFIs ugraderte studie (ref. 26) er både historisk kontekst og avklaringer om begrepsbruk beskrevet, blant annet at det mangler en entydig definisjon på begrepet hybrid krig/hybride trusler/hybride angrep. Men to forhold går igjen i de ulike definisjonene (se Figur 3-2):

- Alle omtaler hybride trusler eller hybridkrig som en kombinasjon av konvensjonelle (regulære) og ukonvensjonelle (irregulære) virkemidler.
- Hybride virkemidler kan anvendes av både statlige og ikke-statlige aktører.



Figur 3-2 Et scenario med hybrid angrep, i norsk sikkerhetspolitisk kontekst (ref. 26)



Figur 3-3 Prinsippskisse: Den russiske bastionen og bastionforsvarets utstrekning (ref. 25).

Et slikt hybrid scenario kan utfordre norske kommuner, for eksempel ved økt militært nærvær og øvelser, ved plutselig og unormal økning i antall flyktninger, mangel på viktige varer og tjenester, eksempelvis legemidler, IKT, drivstoff eller elektrisitet.

Resultatet av arbeidet er svart ut så godt det har latt seg gjøre innenfor dette prosjektets rammer og er gjengitt i den graderte delrapporten.

I kap. 3.2 og 3.3 er det beskrevet scenarioer innenfor lavintensivt hybrid angrep og høyintensivt hybrid angrep, med tilhørende casebeskrivelser. Hensikten med scenarioene og casebeskrivelsene er å vise eksempler på hendelser som har skjedd i eller utenfor Norge. Selv om dette ikke er hendelser fra Trøndelag, så kan man ikke utelukke at slike hendelser kan skje i de tre kommunene som er en del av denne analysen, eller påvirke kommunene indirekte, for eksempel ved forhøyet terrorberedskap eller rasjonering på drivstoff eller medisiner.

3.2 Scenario – Lavintensivt hybrid angrep

Følgende beskriver den sikkerhetspolitiske situasjonen vi har pr i dag (fred) og som dermed kan beskrives som en normalsituasjon eller dyp fred:

- Norge er medlem av NATO og sterkt knyttet til EU gjennom EØS-avtalen
- Norge har et godt samarbeid med de øvrige nordiske land og regionen regnes som svært stabil
- Norge er en småstat som er avhengig av allianser og en fungerende internasjonal rettsorden



- Norge er nærmeste nabo med Russland som siden 2014 med annekteringen av Krim har markert seg som en regional stormakt som også ønsker å spille en rolle globalt
- Russland har strategiske interesser i nordområdene som delvis er i strid med norske og vestlige interesser, blant annet knyttet til åpningen av den nordlige sjøruten fra Asia
- Russland har beholdt sin nukleære slagkraft på Kola og har utviklet et konsept for utvidet forsvar av disse basene («bastionforsvaret»)
- Kina har økende globale stormaktsinteresser, først og fremst økonomisk, men i økende grad militært
- Kina er gjennom «Silkeveiprosjektet» i ferd med å knytte til seg partnernasjoner globalt som fremmer kinesiske strategiske interesser
- Kina viser økende interesse for nordområdene og har økt sitt nærvær i vår region
- Internasjonale konfliktlinjer/problemområder som kan påvirke Norge (i tilfeldig rekkefølge):
 - USA-Kina
 - Ukraina-Russland
 - Midtøsten (Syria, Iran, Irak, Israel, Tyrkia, Persiabukta/Hormuzstredet)
 - Baltikum
 - Balkan
 - Nord-Korea
 - Venezuela

3.2.1 Case studie 1

Datainnbrudd i Helse Sør-Øst⁶:

Tidlig i januar i 2018 ble Sykehuspartner HF varslet av Norsk Helsenett om at det pågikk unormal aktivitet mot datasystemer i Helse Sør-Øst. Innbruddet ble kort tid etter politianmeldt og PST innledet etterforskning.

PST ga saken høy prioritet, og de har nå henlagt saken på grunn av manglende opplysninger om gjerningspersonen (30).

3.2.2 Case studie 2

Cyberangrepet som rammet Hydro i mars 2019:

Slike frittstående enkeltangrep innen cyberdomenet foregår med økt hyppighet mot ulike private og statlige aktører, og det foregår mer eller mindre åpent (ref. 19 og 23). Det får store konsekvenser for virksomheten dersom angrepet lykkes. Hydro beskriver selv cyberangrepet slik:

«19. mars 2019 ble Hydro rammet av et omfattende cyberangrep. Angrepet påvirket hele vår globale organisasjon. Forretningsområdet Extruded Solutions ble hardest rammet, med de mest omfattende operasjonelle utfordringene og de største økonomiske tapene. Hydros øvrige forretningsområder - Bauxite & Alumina, Primary Metal, Rolled Products og Energy - var i stand til å produsere så godt som normalt til tross for angrepet, men med større grad av manuelle prosedyrer og drift.

Hydro har nå gjenopptatt normal drift. Under og etter angrepet jobbet Hydro 24/7 med alle tilgjengelige interne ressurser og i nært samarbeid med ekstern ekspertise for å løse

⁶ <https://www.helse-sorost.no/nyheter/informasjonnssikkerhet-og-personvern-er-styrket-etter-datainnbruddet>



situasjonen. Alle PC-er og servere i hele selskapet ble gjennomgått, rengjort for skadelig programvare og så gjenopprettet i henhold til strenge retningslinjer for å sikre sikkerheten. Krypterte PC-er og servere ble bygget opp igjen basert på sikkerhetskopier. Vi har i ettertid endret og omorganisert sikkerhetsteamet vårt for bedre å oppdage og svare på slike angrep.

Hydro er i dialog med relevante norske og internasjonale myndigheter, inkludert Kripos og Norsk sikkerhetsmyndighet (NSM). Hydro har estimert den totale kostnaden av cyberangrepet til rundt 550-650 MNOK. Selskapet har en robust cyberforsikring med anerkjente forsikringsselskaper.» (ref. 31)

Angrepet mot Hydro kan ha startet med noe så enkelt som en e-post. (<https://www.nrk.no/norge/slik-fungerer-losepengeviruset-som-rammet-hydro-1.14481782>)

3.2.3 Case studie 3

Forstyrrelser i GPS:

Etterretningstjenesten i Norge påpeker i sin rapport Fokus 2019 (ref. 21, s. 25), at «Sammen med den strategiske kommandoen har etableringen av baseforsvaret ikke bare styrket den russiske forsvarsevnen, men også gjort militærmakten til et politisk instrument i nord. Offensive, russiske handlinger er et svar på det som blir oppfattet som økt alliert tilstedeværelse i området.»

Et konkret eksempel på dette er Russlands handlinger under NATO-øvelsen Trident Juncture hvor Russland demonstrerte kapasitet gjennom tilstedeværelse av overflatefartøyer og patruljefly og forstyrrelser og blokkering av GPS-signaler i Øst-Finnmark.

Forstyrrelsene og blokkeringen av GPS-signaler kan føre til store utfordringer for nødetater som er avhengige av GPS for å finne fram. Dette gjelder også eventuelle fartøyer i havsnød som ikke får kommunisert sin posisjon til andre fartøyer eller til redningstjenesten.

En økt forstyrrelse eller blokkering av GPS-signaler må kunne ses på som en samfunnsforstyrrende faktor som det er vanskelig å beskytte seg mot så lenge at systemene ikke har redundans i andre satellittnavigeringssystem. Det finnes også eksempler på at GPS-forstyrrelser har påvirket nødetatenes arbeid.⁷

Russland har eget satellittnavigeringssystem, GLONASS, som er uavhengig fra GPS.

⁷ <https://www.nrk.no/finnmark/frykter-at-russlands-gps-jamming-kan-fore-til-ulykker-1.14292013> Saken gjelder utfordringer i Finnmark, men dette kan like gjerne skje i Trøndelag. Særlig ved økt alliert tilstedeværelse, for eksempel ved øvelser. Dette kan også påvirke nødetatenes arbeid samt andre som bruker GPS-signaler i sitt arbeid. Slik jamming har også skjedd i Sør-Norge, for eksempel i Oslo/Røyken: <https://www.dt.no/politi/krim/luftfart/jammet-gps-signaler-luftambulanse-pa-vei-til-royken-ulykke-rammet/s/5-57-1114590>



3.3 Scenario – Høyintensivt hybrid angrep

Følgende beskriver en mulig utvikling av en sikkerhetspolitisk krise i våre nærområder som kan føre oss fra en tilstand med mer eller mindre skjulte hybride angrep, og nærmere en væpnet konflikt:

- Opptrapping av konflikten Russland-Ukraina medfører russisk behov for å forberede bastionforsvaret
- Presset øker mot Svalbard for å gi russerne større rettigheter og muligheter for militære installasjoner
- Russisk øvingsaktivitet og militære forflytninger øker i våre nærområder
- Russerne øker sine påvirkningsoperasjoner, bl.a mot norsk deltagelse i NATOs missilforsvar
- NATO iverksetter «Preventive Deployment» av forsterkningsstyrker til Norge
- Kinetiske/fysiske sabotasjeaksjoner og anslag i cyberdomenet mot kritiske samfunnsfunksjoner øker i mengde og intensitet, men fortsatt basert på «deniability»
- Trusler om bruk av langtrekkende missiler mottas på diplomatiske bakkanaler

3.3.1 Case studie 4

Russlands annektering av Krimhalvøya:

I 2014 annekterte Russland Krimhalvøya, noe som førte til opptøyer i Ukraina, internasjonal fordømmelse og sanksjoner.⁸

«Ukrainakrisen er betegnelsen på en politisk og militær krise som rammet Ukraina i årene 2013–2015. Demonstrasjoner i hovedstaden Kievs gater ble etter hvert voldelige og ledet til at president Viktor Janukovytsj måtte gå av i februar 2014. I etterkant utviklet det seg en væpnet konflikt mellom separatister støttet av Russland og ukrainske myndigheter i Øst-Ukraina. To valg i Ukraina og to internasjonale våpenhvileavtaler bidro til å stabilisere situasjonen fra 2015, men den væpnede konflikten i Øst-Ukraina fortsetter.» (ref. 32).

3.3.2 Case studie 5

Anslag mot oljeraffineri i Saudi-Arabia⁹:

«Sent lørdag kveld (14.09.2019) sa landets energiminister prins Abdulaziz bin Salman at oljeproduksjonen stanses midlertidig som følge av angrepet. Det er to anlegg tilhørende Saudi Aramco som er rammet og som får konsekvens for halve landets oljeproduksjon: «Angrepet har resultert i en midlertidig stans i produksjonen ved anleggene i Abqaiq og Khurais», sier energiministeren til Saudi-Arabias offisielle nyhetsbyrå Saudi Press Agency. Han la til at noe av tapet av produksjon vil bli dekket opp av oljelagre.

Det var verdens største oljeprosesseringsanlegg, som ligger i Buqyaq i Saudi-Arabia, som natt til lørdag ble rammet av et droneangrep som førte til kraftige branner. Oljefeltet Khurais ble også rammet, opplyser det saudiarabiske innenriksdepartementet. Den sjiamuslimske houthi-militsen i Jemen har tatt på seg ansvaret for angrepene. En talsmann for Houthi-opprørerne sa

⁸ https://no.wikipedia.org/wiki/Krimkrisen_2014 og <https://snl.no/Ukraina-krisen>

⁹ <https://www.klassekampen.no/article/20190915/NTBU/71252>



lørdag de sendte av gårde ti droner for å angripe oljeanleggene som et svar på Saudi-Arabias krigføring mot Houthiene i Jemen siden 2015.»¹⁰

«Verdens viktigste: De globale oljemarkedene er stengt for helgen, så angrepene og brannene har så langt ikke påvirket oljeprisen. Analytikere har tidligere advart om at anlegget har vært sårbart for angrep. I mai skrev konsulentgruppa Rapidan Energy Group i Washington at «et vellykket angrep kan føre til et månedslangt sammenbrudd i mesteparten av Saudi-Arabias produksjon». De omtalte anlegget som det viktigste i verden. Også amerikanske Center for Strategic and International Studies har advart om at anlegget er sårbart.»

¹⁰ Det har også vært spekulert i om det kan være Iran som står bak:

<https://www.nrk.no/urix/droneangrep-kan-ha-rammet-saudi-arabias-oljeproduksjon-hardt-1.14703426>



4 RISIKOVURDERING

Følgende problemstillinger for kommunene Stjørdal, Trondheim og Ørland er belyst gjennom arbeidet:

- Hvilke **verdier** skal beskyttes?
- Hvilke **sårbarheter** er kritiske?
- Hva er de største **truslene**?

4.1 Verdier

Verdier er beskrevet og kategorisert gjennom NATOs sju basiskrav (Seven Baseline Requirements, ref. 33), gjennom Direktoratet for samfunnsikkerhets arbeid med kartlegging av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner (KIKS, ref. 34) og sivilt-militært samarbeid (ref. 35). Det at de sju basiskravene er ivaretatt er en forutsetning for at NATO-landene kan bistå i en eventuell krise eller «artikkel fem»-situasjon, dvs. når et av medlemslandene er under et væpnet angrep, så vil partene:

«... bistå den eller de angrepne parter ved enkeltvis og i samråd med de andre parter straks å ta slike skritt som den anser for nødvendig, derunder bruk av væpnet makt, for å gjenopprette det nord-atlantiske områdes sikkerhet» (ref. 36).

De sju basiskravene er gjengitt i Tabell 4-1:

Tabell 4-1 NATOs sju basiskrav (Seven Baseline Requirements)

1. Sikre kontinuitet for styresmaktene og kritiske offentlige tjenester
2. Sikre en robust kraftforsyning*
3. Sikre evnen til å håndtere ukontrollert forflytning av mennesker
4. Sikre robust mat- og vannforsyning
5. Sikre evnene til å håndtere masseskadesituasjoner
6. Sikre robuste sivile kommunikasjonssystemer*
7. Sikre robuste transportsystemer

De to basiskravene som er markert med en stjerne (*) har kommunene selv ikke ansvaret for å ivareta, men kommunene vil få store utfordringer med å ivareta sine tjenester ved langvarig bortfall. For øvrige basiskrav har kommunene en rolle i å sørge for at kravet er innfridd, uavhengig av ytre forhold, enten det gjelder naturhendelser, hybrid angrep eller væpnet konflikt/væpnet angrep.

DSBs kategorisering og beskrivelse av kritiske samfunnsfunksjoner (KIKS, ref. 34) gir på mange måter en detaljering og utdyping av et eller flere av NATOs sju basiskrav, samt noen andre funksjoner som helt eller delvis overlapper med NATOs sju basiskrav.

Videre vil nå den nye sikkerhetsloven (ref. 8, gjeldende fra 01.01.2019) gjøre at en rekke aktører i samfunnet får et tydeligere ansvar for å sikre grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF). Flere aktører har delvis overlappende ansvar for samme GNF, hvor det vil kreve samordning og samvirke. Håndtering av avhengigheter mellom aktørene og deres ansvar og oppgaver innebærer også behov for samordning.

NATOs basiskrav, DSBs kategorisering av kritiske samfunnsfunksjoner (KIKS) og grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF) beskriver alle noen grunnleggende funksjoner som samfunnet er helt



avhengig av for å sikre innbyggernes sikkerhet, helse og velferd. For denne rapporten er NATOs sju basiskrav valgt som rammeverk for å beskrive disse grunnleggende funksjonene i samfunnet.

4.2 Identifisering og kategorisering av sårbare objekter

Risikoen er vurdert på et overordnet nivå. Detaljer om sårbarheter, trusler etc. er ikke beskrevet nærmere i den ugraderte hovedrapporten, men noen lokale sårbarheter er beskrevet i den graderte delrapporten. Vi har valgt å ikke lage oversikt over sårbare objekter, blant annet fordi en slik samlet liste normalt vil være sikkerhetsgradert informasjon, gradert høyere enn BEGRENSET.

4.3 Trusler

De truslene som er gjengitt i de nasjonale, årlige, åpne trusselvurderingene er gjeldende for Trøndelag. Hvordan enkelte nasjonale trusler eventuelt kan treffe deler av Trøndelag er gradert og beskrevet i den graderte delrapporten.



5 OVERORDNEDE RESULTATER/FUNN

Dersom Russland mobiliserer bastionsforsvaret, vil både Trøndelag og andre nordlige deler av Norge få utfordringer. Dersom NATO og Norge mobiliserer for innsats i Norge (svært lite sannsynlig¹¹) eller i andre steder i verden (sannsynlig), vil områder i Trøndelag kunne bli benyttet for omlasting av materiell og regruppering av personell for transport til innsatsområder andre steder. Dette kan kreve at sivile arealer midlertidig disponeres til militære formål, og dette kan begrense det sivile samfunnets tilgang til viktige veger, havner og annen infrastruktur.

Overordnet om funn knyttet til hvert av NATOs sju basiskrav, samt lokale funn for hver kommune, er beskrevet i den graderte delrapporten.

En internasjonal krise langt utenfor norske myndigheters kontroll kan få konsekvenser lokalt i Norge. Dette medfører at kommune, fylkeskommune, Fylkesmann og andre både nasjonale og lokale myndigheter må være beredt til å sikre NATOs basiskrav, kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner (KIKS/GNF) uansett.

Som nevnt innledningsvis, det er altså ingen som overtar ansvar eller utøvelse av kommunens plikter når det gjelder å yte sine tjenester, hverken i dyp fred, under et hybrid angrep, selv ikke hvis en går over i en væpnet konflikt. Kommunen må være forberedt og ha planer for også da å kunne yte sine tjenester til innbyggerne.

5.1 Myndighetsavklaring og tverrprioritering

En del spørsmål er uavklart vedrørende ansvar, myndighet og oppgaver. Dette er nærmere beskrevet i den begrensede delrapporten.

En del spesialtilfeller er avdekket, hvor det er uklart hvem som har ansvaret og myndighet til å prioritere på tvers, utover egen sektor. Detaljer er vist i delrapporten som er sikkerhetsgradert BEGRENSET.

Det mangler tilfredsstillende arenaer og systemer for å utveksle og håndtere sikkerhetsgradert informasjon med sivile myndigheter og lokale aktører med ulike roller i samfunnets beredskap. Det er nødvendig å etablere både egnede arenaer og systemer for å lykkes med dialog og samhandling i det forebyggende arbeidet, samt å kunne samvirke i en situasjon hvor et hybrid angrep er under utvikling.

¹¹ Bruken av sannsynlighetsord er i henhold til PSTs bruk i deres åpne trusselvurderinger. **Meget sannsynlig:** Det er meget god grunn til å forvente. **Sannsynlig:** Det er grunn til å forvente. **Mulig:** Det er like sannsynlig som usannsynlig. **Lite sannsynlig:** Det er liten grunn til å forvente. **Svært lite sannsynlig:** Det er svært liten grunn til å forvente.



6 ANBEFALINGER

Hovedanbefalinger er gitt i en egen delrapport som er sikkerhetsgradert BEGRENSET.

To eksempler på anbefalinger er ugradert og kan gjengis her:

1. Det er et tydelig **behov for egnede arenaer hvor relevante aktører på regionalt og kommunalt nivå kan møtes og utveksle både sikkerhetsgradert og ugradert informasjon**, bygge relasjoner og tillit til hverandre, og kommunisere med hverandre om sikkerhetsgradert informasjon. Et slikt fora bør møtes jevnlig, og kan med fordel forankres hos Fylkesmannen. Et slik «Samfunnssikkerhetsnemd» eller «Fylkesmannens sikkerhetsråd» bør ha den overordnede koordineringsrollen med hensyn til gradert sikringsarbeid, beredskapsarbeid, skjermingsverdige objekter og øvelser som omhandler sikkerhetsgradert informasjon og tilhørende planverk.

Fylkesberedskapsrådet¹², eller deler av fylkesberedskapsrådet kan gjøres i stand til å ivareta dette behovet. Da må det forutsettes at deltakerne i rådet, eller en undergruppe av rådet, sikkerhetsklareres og autoriseres, og at deres organisasjoner gjøres i stand til å håndtere sikkerhetsgradert informasjon. Hvis det er fylkesberedskapsrådet som skal ivareta behovet, så må rådets medlemmer og arbeidet og organiseres på en slik måte at temaet får tilstrekkelig oppmerksomhet og prioritet.

Samtlige deltagere i dette fora må altså være sikkerhetsklarert, og deltakerne må ha systemer for å behandle sikkerhetsgradert informasjon i sine respektive organisasjoner. Systemer for å behandle gradert informasjon kan være arkiv (fysisk og elektronisk), IKT- og ekoløsninger for utveksling av informasjon og kommunikasjon, og tilgang til møterom for gradert tale.

2. Det er **behov for tydelige avklaringer om og krav til befolkningsvarsling**, for eksempel:
 - a. Hvilke krav bør statlige aktører kunne stille til en kommune når det gjelder befolkningsvarsling?
 - b. Hvordan bør befolkningsvarsling håndteres lokalt, regionalt og nasjonalt slik at kommunenes tjenester, innbyggerne og deres sikkerhet ivaretas på en best mulig måte?

6.1 Videre arbeid

Dette arbeidet har blitt gjennomført som et pilotprosjekt med utgangspunkt i Trøndelag og kommunene Stjørdal, Trondheim og Ørland. På mange måter har Fylkesmannen i Trøndelag og disse tre kommunene nå gått foran i arbeidet med å få nasjonale og regionale aktører i totalforsvaret til å

¹² «Fylkesberedskapsrådet er satt sammen av ledere av offentlige beredskapssetater, kommuner, næringsliv og frivillige organisasjoner. Rådet er et forum for gjensidig orientering om beredskapsarbeid, og i en krisesituasjon vil rådet være Fylkesmannens sentrale samarbeids- og støtteorgan. Ved krig har Fylkesmannen myndighet til å ivareta viktige samfunnsinteresser hvis kommunikasjonen med regjeringen blir brutt.»

(<https://www.fylkesmannen.no/nb/Trondelag/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/Krisehandtering-og-samordning/>)

Når det er relevant kan fylkesberedskapsrådet suppleres med relevante kommuner og man kan involvere kun relevante medlemmer.



forbedre sin samhandling, slik at man samlet sett kan berede grunnen og bli bedre rustet til å møte relevante trusler i fred, krise, væpnet konflikt, og i den hybride gråsonen som er imellom. For å styrke totalforsvaret og øke bevissthet lokalt, anbefales andre regioner/Fylkesmenn, og andre kommuner med lignende utfordringer som de vi har beskrevet for de tre Trøndelagskommunene, å følge etter. Skal man lykkes er det viktig at de nasjonale aktørene, som DSB, Politidirektoratet, PST, Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), E-tjenesten, NSM, m.fl. bidrar i arbeidet, slik at de planene og tiltakene som krever en nasjonal styring, også kan innlemmes i Fylkesmannens og kommunenes planverk, og at det kan øves, både nasjonalt, regionalt og lokalt.

Det som bør prioriteres i oppfølgingsarbeidet er å konkretisere og operasjonalisere listen over anbefalinger i den graderte delrapporten, slik at funn fra dette prosjektet omformuleres fra observasjoner, avvik og tiltak til krav til planverk i kommunene og hos Fylkesmannen.



7 REFERANSELISTE



- 1 Stjørdal kommune; Helhetlig ROS-analyse 2016–2020
- 2 Trondheim kommune; Hovedrapport, revisjon av helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsanalyse; 2018
- 3 Ørland kommune; Risiko- og sårbarhetsanalyse; 2014.
- 4 Fylkesmannen i Trøndelag – Fylkes-ROS-analyse,
<http://www.rostrondelag.no/app/resources/pdf/ROShovedrapport2019.pdf>
- 5 Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet; Støtte og samarbeid, en beskrivelse av totalforsvaret i dag, ISBN: 978-82-7924-089-1; 2018
- 6 NOU 2019:13 Når krisen treffer; Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. februar 2018. Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 14. juni 2019.
- 7 Store norske leksikon; <https://snl.no/fred>; besøkt 23.11.2019
- 8 Justis- og beredskapsdepartementet; Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven); LOV-2018-06-01-24, trådt i kraft 1.1.2019.
- 9 Forsvarsdepartementet; Samhandling for sikkerhet — Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid; NOU 2016:19.
- 10 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap; Risikoanalyse av hybrid angrep mot Norge, krisescenarioer 2017, analyse av alvorlige hendelser som kan ramme Norge, ISBN 972-82-7768-462-8, desember 2017 (BEGRENSET)
- 11 Store norske leksikon; [https://snl.no/Internasjonal v%C3%A6pnet konflikt](https://snl.no/Internasjonal_v%C3%A6pnet_konflikt), besøkt 18.11.2019.
- 12 Norsk Standard; NS 5830 Samfunnssikkerhet - Beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger Terminologi, Juni 2012.
- 13 Norsk Standard; NS 5831 Samfunnssikkerhet - Beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger - Krav til sikringsrisikostyring, November 2014.
- 14 Norsk Standard; NS 5832 Samfunnssikkerhet - Beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger - Krav til sikringsrisikoanalyse, November 2014.
- 15 Norsk Standard; NS 5814, Krav til risikovurderinger, 2008.
- 16 Norsk utenrikspolitisk institutt, Reichborn-Kjennerud, Cullen; What is Hybrid Warfare; Policy Brief 1/2016.
- 17 MCDC Countering Hybrid Warfare Project; Understanding Hybrid Warfare; januar 2017.
- 18 Norsk utenrikspolitisk institutt; Hybrid krigføring – hva er det? 2016;
<https://www.nupi.no/Skole/HHD-Artikler/2016/Hybrid-krigfoering-hva-er-det>;
besøkt 17.11.2019.
- 19 Politiets sikkerhetstjeneste; PSTs trusselvurdering, 2019.
- 20 Politiets sikkerhetstjeneste; Nasjonal trusselvurdering, 2020.
- 21 Etterretningstjenesten; Fokus, Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer; 2019.
- 22 Etterretningstjenesten; Fokus, Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer; 2020.
- 23 Nasjonal sikkerhetsmyndighet; Risiko 2019, krafttak for et sikrere Norge.
- 24 Nasjonal sikkerhetsmyndighet; Helhetlig digitalt risikobilde 2019.
- 25 Forsvarsdepartementet, ekspertgruppen for forsvaret av Norge; Et felles løft; publikasjonskode: S-1023; 2015;
<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/et-felles-loft-webversjon.pdf> besøkt 20.11.2019.
- 26 Forsvarets forskningsinstitutt, S. Diesen; Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt; FFI-rapport 18/00080, 26.04.2018.



- 27 Forsvarets forskningsinstitutt, S. Diesen; Tre scenarier for et fremtidig lavintensivt og hybrid angrep på Norge; FFI-rapport 18/00081, 26.04.2018. (BEGRENSET)
- 28 Karlsen, G.H. Divide and rule: ten lessons about Russian political influence activities in Europe. Palgrave Commun 5, 19 (2019) doi:10.1057/s41599-019-0227-8, <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0227-8>, besøkt 20.11.2019.
- 29 Lyle J. Morris, Michael J. Mazarr, Jeffrey W. Hornung, Stephanie Pezard, Anika Binnendijk, Marta Kepe; Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone. Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War; ISBN: 978-1-9774-0309-4, www.rand.org/t/RR2942; 2019.
- 30 PST; pressemelding; PST innstiller etterforskningen av datainnbruddet i Helse Sør-Øst RHF og Sykehuspartner HF; 05.12.2018; <https://www.pst.no/alle-artikler/pressemeldinger/pst-innstiller-etterforskningen-av-datainnbruddet-i-helse-sor-ost-rhf-og-sykehuspartner-hf/>, besøkt 23.11.2019.
- 31 Hydro; <https://www.hydro.com/no-NO/media/pa-dagsorden/cyberangrep-pa-hydro/>, besøkt 08.11.2019.
- 32 Store norske leksikon; <https://snl.no/Ukraina-krisen>, besøkt 08.11.2019.
- 33 NATO; Seven Baseline Requirements <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>
- 34 DSB, Samfunnets kritiske funksjoner; ISBN: 978-82-7768-412-3 (PDF); 2016; https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kiks-2_januar.pdf, besøkt 18.11.19.
- 35 Fylkesmannen i Nordland / DSB <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-nordland/dokument-fmno/samfunnssikkerhet/sivmil-2016/sivmil-samarbeid---dsb.pdf>
- 36 North Atlantic Treaty, Traktat for det nord-atlantiske område, <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1949-04-04-1>, besøkt 20.11.2019