

Sikker levering av elektrisk kraft - Grensesnittet mellom Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap og Norges vassdrags- og energidirektorat

Difi rapport 2009:4
ISSN 1890-6583

Forord

På oppdrag fra Olje- og energidepartementet og Justisdepartementet har Difi foretatt en gjennomgang av grensesnittet mellom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Norges vassdrags- og energidirektorat, når det gjelder sikker levering av elektrisk kraft. Hovedformålet har vært å vurdere om grensesnittet mellom etatene er formålstjenlig og entydig. Vi har vurdert regelverk, tilsyn, informasjonsutveksling, samordning og samarbeid.

Vi takker de mange personer i departementene, direktoratene og i nettselskapene og deres organisasjoner som velvillig har bidratt med sin tid og kunnskap i intervjuer og samtaler med oss.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Arbeidet er utført i perioden februar-juni 2009 av Peter Bøgh, Margaret Hagevik og Tormod Rødsten (prosjektleder), og med Vivi Lassen som prosjektansvarlig.

Oslo, juni 2009



Hans Chr. Holte
direktør

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	4
2.1	Bakgrunn	4
2.2	Mandat og mål.....	4
2.2.1	Forståelse av mandatet	5
2.3	Metode.....	5
2.3.1	Dokumentstudier	5
2.3.2	Intervjuer	5
2.3.3	Grensesnittet mellom Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet – et sammenligningsgrunnlag	6
2.3.4	Arbeidsseminar.....	6
2.3.5	Vurdering/analyse	6
2.3.6	Forslag til løsninger.....	6
2.4	Organisering av arbeidet	7
3	Regulering av nettselskapene	8
3.1	Kort reguleringshistorie.....	8
3.2	Systemet for overføring av elektrisk kraft.....	10
3.2.1	Sentralnett, regionalnett og distribusjonsnett	10
3.2.2	Statnett SF og systemansvaret.....	11
4	NVE – rolle, regelverk og tilsyn	12
4.1	Rolle	12
4.2	Regelverk	13
4.3	Tilsyn.....	13
4.3.1	Omfang og ressursbruk	13
4.3.2	Tilsynsprinsipper – metode, tema og objekt	14
4.3.3	Utforming av tilsynsrapporter	15
4.4	Praktisering av tilsynet - informantenes beskrivelse.....	16
4.4.1	NVE, Nettseksjonen	16
4.4.2	NVE, Økonomiseksjonen.....	16
4.4.3	NVE, Beredskapsseksjonen	17
4.4.4	Nettselskapene.....	18
5	DSB – rolle, regelverk og tilsyn	20
5.1	Rolle	20
5.2	Regelverk	20
5.3	Tilsyn i DSB.....	20
5.3.1	Omfang og ressursbruk	21
5.3.2	Tilsynsprinsipper – metode, tema og objekt	21
5.3.3	Utforming av tilsynsrapporter	22
5.4	Praktisering av tilsynet - informantenes beskrivelser	23
5.4.1	DSB om metode, tema, objekt	23
5.4.2	DSB om vedlikehold og forsyningssikkerhet.....	23
5.4.3	Nettselskapene.....	24

6	Grensesnittet mellom NVE og DSB	25
6.1	Generelt om grensesnittet.....	25
6.1.1	Regelverket.....	26
6.1.2	Tilsyn – omfang, metode, tema og objekt.....	27
6.2	Forståelse av grensesnittet.....	28
6.2.1	NVEs forståelse av grensesnittet.....	28
6.2.2	DSBs forståelse av grensesnittet	29
6.2.3	Grensesnittet sett fra nettselskapene	30
6.3	Håndteringen av grensesnittet – Tilsynsforum.....	31
6.3.1	Nærmere om Tilsynsforum	32
7	Difis vurderinger	35
7.1	Generelt om et formålstjenlig og entydig grensesnitt - effektivitet	35
7.2	Er grensesnittet entydig og formålstjenlig?.....	36
7.2.1	Grensesnittet i regelverket.....	37
7.2.2	Grensesnittet mht. tilsynsobjekter	37
7.2.3	Grensesnittet mht. tilsynsystemaer	38
7.2.4	Økonomiske hensyn	38
7.2.5	Oppsummering	39
7.3	Er samordningen av tilsyn hensiktsmessig og tilstrekkelig?.....	39
7.3.1	Tilsynsforum som samordningstiltak	39
7.3.2	Andre tiltak.....	41
7.3.3	Oppsummering	41
7.4	Er informasjonsflyten god nok?	42
7.4.1	Informasjonsflyt mellom NVE og DSB	43
7.4.2	OEDs og JDs behov	44
7.4.3	Oppsummering	44
7.5	Er rollene klare nok?	45
7.5.1	Rollene til NVE og DSB	46
7.5.2	Om rollen å verne mot farer ved elektrisitet (elsikkerhet)	47
7.5.3	Om rollen som nasjonal pådriver og koordinator overfor andre myndigheter.....	48
7.5.4	Oppsummering	50
8	Forslag	51

Vedlegg

- Dokumentliste
- Intervjuguide
- Regelverk på energiområdet
- Regelverk på elsikkerhetsområdet

1 Sammendrag

Olje- og energidepartementet (OED) og Justisdepartementet (JD) har gitt Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i oppdrag å foreta en gjennomgang av grensesnittet mellom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) for sikker levering av elektrisk kraft. Bakgrunnen for oppdraget er Riksrevisjonens påpekning av betydelige utfordringer i ansvarsdelingen og samordningen mellom DSB og NVE. Det har vært et hovedformål i prosjektet å undersøke om grensesnittet mellom etatene er formålstjenlig og entydig, og å komme med forbedringsforslag om dette.

Metode

Difis metode har hovedsakelig vært intervjuer og dokumentgjennomgang. Det er foretatt intervjuer med OED, JD, NVE, DSB, Statnett SF og representanter for nettselskapene.

Nettselskapene

Nettselskapene på sentralt, regionalt og lokalt nivå er pliktsubjekter for begge etater. Nettselskapene er svært ulike mht. størrelse, kompetanse og etterlevelse av standarder og krav.

Tilsyn – tema og metode

Difis gjennomgang viser at det er stor grad av overlapping mellom etatenes tilsynsystematikk. Vedlikehold og modernisering er to hovedområder der begge etater er inne. NVEs tilsyn er bredere ved at det bl. a. også omfatter økonomiske og markedsmessige forhold, mens DSB har størst antall tilsynsbesøk, primært fordi alle nettselskap i de lokale nettene besøkes årlig pga inntektskrav og gebyrordning.

Begge etaters tilsynsmetodikk ved tilsyn er systembasert og er en kombinasjon av dokumentgjennomgang og fysisk kontroll (verifikasjon). Det utarbeides rapporter som lister opp avvik og anmerkninger.

Regelverk

Kravene som DSB setter ut fra elsikkerhetshensyn støtter i stor grad opp om forsyningssikkerhet, som er NVEs ansvar.

De to aktuelle lovene bidrar til at ansvaret mellom de to etatene er uklart. Difi foreslår at det vurderes å revidere el-tilsynsloven, og eventuelt harmonisere denne med energiloven. Det delvis uklare grensesnittet i lovverket er imidlertid ikke i seg selv en fare for sikkerheten og påliteligheten på området.

Roller

DSB har to roller som er relevante når det gjelder elektrisk kraft: For det første å verne mot farer ved elektrisitet, for det andre å følge opp myndigheter med sikkerhets- og beredskapsoppgaver, som f. eks. NVE. Difi drøfter dette relativt inngående, og mener at denne drøftingen bør være førende for mer konkrete avtaler og ordninger som etatene utarbeider.

Samordning

Samordningen mellom DSB og NVE skjer innenfor en rammeavtale av 2004, og gjennom et felles tilsynsforum som ble etablert i 2008. Tilsynsforumet er et godt tiltak. Det er imidlertid lite av løpende og operativ samordning mellom etatene. Mye er overlatt til tilsynsforumet, som i stor grad er et forum for gjensidig informasjon og drøfting av felles forsøktiltak. Tilsynsforumet arbeider med felles tilsynsplan og strategi. Difi mener at samordningen av tilsynsvirksomheten, informasjonsutvekslingen og samarbeidet kan og bør gå lengre. Nettselskapene har gitt uttrykk for tilsvarende oppfatning.

For å styrke samordningen i tråd med statens informasjonspolitikk, tilsynspolitikk og IKT-politikk, kreves det at linjeorganisasjonene kommer sterkere inn i bildet. Det bør derfor inngås avtaler mellom etatene på mer konkrete områder enn rammeavtalen, og det må avklares hvordan samordningsprosjekter skal igangsettes og drives.

Tilsynsforumet har tatt initiativ til felles tilsyn. Difi mener at dette bør fortsette, og at det i tillegg og relativt raskt bør igangsettes forsøk med å utføre tilsynsoppgaver for hverandre, men uten at myndighetsforhold endres.

Informasjon og data

Informasjons- og dataflyten mellom de to etatene er begrenset og skjer ad hoc. Det bør derfor igangsettes et arbeid med å se på hvilke dataelementer i de to etatene som er av interesse for den andre, som et grunnlag for utveksling av data og informasjon. Nettselskapene på sin side vil kunne bli avkrevd mindre rapportering.

Rapportering til departement

En slik samordning mellom etatene vil også bidra til at JD og OED mottar informasjon og analyser som er mer helhetlige og konsistente. Også av denne grunn bør departementene ha oppmerksomhet rettet mot etatenes oppfølging av relevante forvaltningspolitiske dokumenter om offentlig informasjon og IKT, ref. St.meld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.

Forslag

Difis forslag er presentert samlet i kapitel 8, og er:

1. Rolle- og oppgavedelingen mellom DSB og NVE klargjøres bedre. Arbeidet med dette bør skje i sammenheng med og vil ha direkte betydning for arbeidet med forslagene nedenfor.
2. Det vurderes om el-tilsynsloven bør revideres, slik at den på en bedre måte enn i dag ivaretar behovet for rolleklarhet. En slik revisjon bør eventuelt kombineres med en harmonisering med energiloven.
3. Rammeavtalen for samarbeid mellom DSB og NVE på kraftforsyningsområdet revideres med sikte på mer presise og forpliktende utsagn om roller og oppgaver.

4. Det utarbeides nytt mandat for Tilsynsforum som eksplisitt nevner felles veiledninger, og som klargjør forholdet mellom linjen og forumet mht. samordning og hvordan forslag fra forumet skal overføres og iverksettes av linjen.
5. DSB og NVE utvikler en modell som grunnlag for å få erfaringer med å utføre tilsynsoppgaver for hverandre, uten at myndighetsfordeling endres. Planleggingen bør starte i år og modellen bør forsøkes over noe tid, slik at det vinnes erfaring for å vurdere hensiktsmessigheten av denne samordningsmåten, og om dette bør være en del av de løpende og ordinære tiltakene for samordning.
6. DSB og NVE fortsetter med felles tilsyn, slik at det vinnes mer erfaring for å vurdere hensiktsmessigheten av denne samordningsmåten, og om dette bør være en del av de løpende og ordinære tiltakene for samordning.
7. Det utarbeides en oversikt over hvilken informasjon og hvilke data som er av interesse på tvers av etatsgrensene. En slik oversikt bør danne grunnlag for overføring og gjenbruk av data.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

I sin undersøkelse av statlig virkemiddelbruk for sikker overføring av kraft i distribusjonsnettet viser Riksrevisjonen til at det er betydelige utfordringer når det gjelder ansvarsfordelingen og samordningen mellom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), jf. *Dokument nr. 3:15 (2007–2008)*. I Stortingets behandling av *St.meld. nr. 22 (2007–2008)*, *Samfunnssikkerhet - Samvirke og samordning*, viser forsvarskomiteen til at svakheter og mangler i distribusjonsnettet for strøm kan få alvorlige konsekvenser for samfunnet, og ber regjeringen sørge for at ansvarsfordelingen mellom DSB og NVE blir klarlagt, jf. *Innst. S. nr. 85 (2008-2009)*.

Olje- og energidepartementet (OED) og Justisdepartementet (JD) har gitt Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i oppdrag å foreta en gjennomgang av grensesnittet mellom DSB og NVE. Difi skal dokumentere gjennomgangen i en rapport som sendes oppdragsgiver. Prosjektet startet i februar 2009 og ble avsluttet i juni 2009.

2.2 Mandat og mål

Det er gitt følgende mandat for prosjektet:

”Hovedformålet med gjennomgangen er å vurdere om grensesnittet mellom etatene er formålstjenlig og entydig.

Gjennomgangen skal blant annet vurdere regelverket som regulerer grensesnittet mellom etatene.

Videre skal det vurderes i hvilken grad det er hensiktsmessig å regulere grensesnittet mellom etatene på andre måter enn gjennom regelverk. Det skal også vurderes om utøvelsen av tilsyn, informasjonsutvekslingen og samarbeidsformen mellom direktoratene er hensiktsmessig.

Vi ber særlig om at det vurderes om grensesnittet mellom etatene kan ha betydning for sikkerheten og påliteligheten på området og hvorvidt tilsynene gjennomføres på en hensiktsmessig måte og tilfredsstillende departementenes behov. I denne sammenheng bes det om forslag til hvordan direktoratenes tilsyn og samarbeidet direktoratene imellom kan forbedres.

DSB og NVE har begge flere samfunnsoppdrag. Vi ber om at gjennomgangen også gir en vurdering av om direktoratenes forskjellige samfunnsoppdrag kan ha betydning for samarbeid, informasjonsflyt og overlapping av oppgaver mellom direktoratene.”

Målet for prosjektet er:

- Et formålstjenlig og entydig grensesnitt mellom DSB og NVE for fordeling av ansvar og oppgaver for sikker overføring av elektrisk kraft, og godt samarbeid og god informasjonsflyt mellom direktoratene.

2.2.1 Forståelse av mandatet

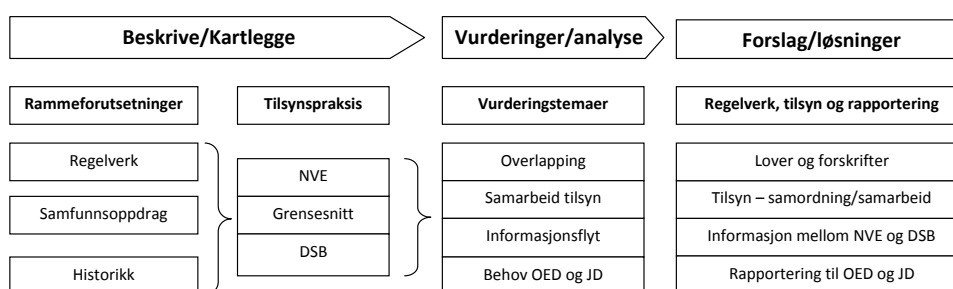
Difi tolker mandatet slik at tilsynsvirksomheten til DSB og NVE ikke skal være gjenstand for en generell vurdering, når det generelt gjelder omfang, tilsynsobjekter, temaer og kvalitet. Difi har lagt vekt på å vurdere de deler av tilsynsvirksomheten som Difi mener er av vesentlig betydning i *grensesnittet*.

2.3 Metode

Prosjektet er gjennomført i tre faser:

1. Beskrivelse/kartlegging av rammeforutsetninger og tilsynspraksis
2. Vurdering/analyse av grensesnittet mellom DSB og NVE
3. Utforming av forslag

De ulike fasene beskrives ved følgende prosjektmodell:



2.3.1 Dokumentstudier

Prosjektet har gjennomgått en rekke dokumenter som har bidratt til å belyse problemstillinger knyttet til grensesnittet mellom etatene. Dokumentoversikten følger av vedlegg 1.

2.3.2 Intervjuer

Den kvalitative undersøkelsen har hatt som formål å få fram synspunkter på grensesnittet mellom etatene. Informantene er hentet fra følgende departementer, etatsenheter, nettselskaper og organisasjoner for nettselskaper:

- JD
- OED
- DSB enhet for elektriske anlegg (avdeling for forebygging og elsikkerhet)
- DSB region øst, vest og nord (avdeling for forebygging og elsikkerhet)
- NVE seksjon for nett (energiavdelingen)
- NVE seksjon for økonomisk regulering (energiavdelingen)
- NVE seksjon for beredskap (energiavdelingen)
- NVE juridisk seksjon (administrativ avdeling)
- Statnett
- Midt-Nett Buskerud
- Energi Buskerud
- Energibedriftenes landsforening
- KS Bedrift

Vi har også hatt separate samtaler med direktørene i DSB og NVE.

Som grunnlag og støtte under intervjuene ble det utarbeidet et sett spørsmål med sentrale problemstillinger for å belyse grensesnittet mellom etatene.

Forhold som er behandlet i intervjuene er blant annet:

- myndighetenes forståelse av begrepene *forsyningssikkerhet* og *pålitelighet* i energiregelverket og begrepet *elsikkerhet* i elsikkerhetsregelverket,
- samfunnsoppdragenes betydning for samarbeid og informasjonsflyt mellom etatene
- tilsynsvirksomheten i NVE med fokus på sikker og pålitelig levering av elektrisitet
- tilsynsvirksomheten i DSB med fokus på elsikkerhet og forhold som grenser mot sikker og pålitelig levering av elektrisitet.

Intervjuguiden følger som vedlegg 2.

2.3.3 Grensesnittet mellom Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet – et sammenligningsgrunnlag

Modellen for tilsyn, samordning og informasjonsutveksling mellom OD og Ptil har et lignende grensesnitt, når det gjelder driftssikkerhet og driftsregularitet i produksjonen og distribusjonen av olje og gass. Disse direktoratene rapporterer til henholdsvis Olje- og energidepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Visse sider ved denne modellen har interesse som et sammenligningsgrunnlag for å finne løsninger mellom NVE og DSB. Prosjektet har derfor hatt en gjennomgang av styrende dokumentasjon for samarbeid og koordinering mellom OD og Ptil og gjennomført to separate intervjuer med representanter fra OD og Ptil.

2.3.4 Arbeidsseminar

Difi har arrangert et arbeidsseminar med DSB og NVE der hovedhensikten var å presentere og diskutere forløpige funn om tilsynsvirksomheten og grensesnittet, også med sikte på å bedre innsikt i sentrale problemstillinger som grunnlag for vår vurdering/analyse.

2.3.5 Vurdering/analyse

På grunnlag av disse aktivitetene er det foretatt *vurdering/analyse* av om det er endringsbehov, og der noen hovedspørsmål har vært:

- Er tilsynsvirksomheten samordnet?
- Er det behov for nye rutiner for samarbeid om tilsyn, og om informasjonsutveksling?
- Er det behov for regelverksendringer?
- Ivaretar tilsynsvirksomheten en forsvarlig sikkerhet og pålitelighet?
- Dekkes departementenes behov?

2.3.6 Forslag til løsninger

Med utgangspunkt i disse vurderingene har Difi tatt stilling til behovet for nye *løsninger* for

- Regelverk
- Praktiske utøvelse av tilsyn, samarbeid og informasjon mellom etatene
- Rapporteringsrutiner mellom direktorat og departement

2.4 Organisering av arbeidet

Prosjektet er utført av Difi ved

- seniorrådgiver Tormod Rødsten (prosjektleder)
- seniorrådgiver Peter Bøgh
- seniorrådgiver Margaret Hagevik

Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig i Difi.

Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av

- seniorrådgiver Laila Berge, OED
- seniorrådgiver Anders Hoen, JD
- seksjonssjef Arthur Gjengstø NVE
- avdelingsdirektør Tor Suhrke, DSB

Det er avholdt to møter i referansegruppen, ett i oppstarten og ett ved avslutningen av prosjektet. I oppstartmøtet ble planlagt metodebruk redegjort for og drøftet. Møtet i slutfasen omhandlet presentasjon og drøfting av Difis funn og foreløpige analyser.

3 Regulering av nettselskapene

I dette kapittelet gis først en kort oversikt over utviklingen i myndighetenes organisering av reguleringen av overføring av elektrisk kraft, og deretter beskrives hovedtrekkene i det tekniske overføringssystemet og de sentrale aktører i reguleringen.

3.1 Kort reguleringshistorie

Tilsynet med elsikkerhet skilles ut fra NVE

Dagens grensesnitt mellom DSB og NVE må forstås i lys av at all regulering av nettselskapene inntil 1991 hadde ligget i NVE siden 1921. På 1980-tallet startet Olje- og energidepartementet (OED) en gjennomgripende prosess med omorganisering av NVE og særlig den statlige elektrisitetsforvaltningen. Det statlige tilsynet med elektrisitet var en del av virksomheten til NVE, og lagt til den organisatoriske enheten Elektrisitetstilsynet. Statskraftverkene¹ (produksjon og overføring av elektrisk kraft) ble i 1986 utskilt fra NVE, opprettet som egen virksomhet og underlagt OED. Det ble etablert et nytt reguleringsregime med nye organisatoriske løsninger basert på ny energilovgivning med virkning fra 1991.

En konsekvens av dette var at Elektrisitetstilsynet (ET) som omfattet tilsynet med elsikkerhet, ble skilt ut fra NVE, og fra 1991 opprettet som en ny etat under Kommunaldepartementet. En hovedbegrunnelse for å opprette ET som en egen tilsynsvirksomhet var en prinsipiell vurdering av at det bør være et organisatorisk skille på direktoratsplan mellom på den ene siden forvaltningsansvaret for sikkerhet (ET), og på den annen side forvaltningsansvaret for produksjon og overføring av elektrisk kraft (NVE). Det ble gjort et tilsvarende skille på departementsnivå: Kommunaldepartementet fikk ansvaret for elsikkerhet, mens Olje- og energidepartementet beholdt resten av ansvaret for forvaltningen av elektrisk kraft.

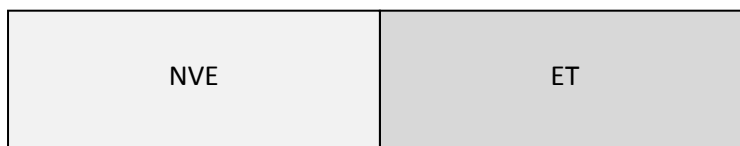
Med overføring av ansvar og oppgaver knyttet til elsikkerhet fra NVE til ET ble det to direktorater med ulike roller i den statlige reguleringen av produksjon og overføring av elektrisk kraft. Forenkelt kan man si at hovedrollen til NVE ble ressursforvaltning, herunder beredskap og sikring av verdier, mens hovedrollen til ET ble elsikkerhet, dvs. vern mot de potensielle farer elektrisitet innebærer.

Begge etater har derved sentrale oppgaver i reguleringen av nettselskaperens virksomhet. I tillegg er konsesjon for utøvelse av systemansvaret² lagt til Statnett SF, som også er en statlig reguleringsoppgave.

Forholdet mellom NVE og ET ble oppfattet som to atskilte ansvar, oppgaver og roller, og med et tilnærmet skarpt skille. Dette kan illustreres med figuren nedenfor, der grensesnittet ikke er markert med noen form for overlapp eller gråsoner mellom de to etatene.

¹ Fra 1992 ble denne virksomheten delt i to nye virksomheter: Statnett og Statkraft.

² Systemansvaret skal legges til rette for effektivt kraftmarked og tilfredsstillende leveringskvalitet i kraftsystemet, og dermed føre til rasjonell utnyttning av kraftressursene for samfunnet som helhet.



I det dokumentet som er det formelle grunnlaget for deling av ansvar og oppgaver for denne organisatoriske endringen, ref. kronprinsregentens resolusjon 14.12.1990, er det intet om behovet for samordning eller samarbeid mellom NVE og ET. I årene etter er det heller ikke noe i de strategiske planer³ for ET (og senere PE, se nedenfor) som tyder på at de to etatene ble betraktet som viktige for hverandre, bortsett fra litt på beredskap.

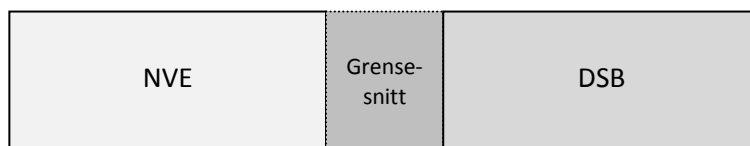
Tilsynet med elsikkerhet blir en del av DSB

ET fikk nye oppgaver på produktsikkerhetsområdet fra april 1994 og skiftet navn til Produkt- og Elektrisitetstilsynet (PE). PE ble fra 2002 slått sammen med Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern til Direktoratet for brann- og elsikkerhet, og som i 2003 ble slått sammen med Direktoratet for sivilt beredskap og omdannet til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

Reguleringen av elsikkerhet generelt og nettselskapenes spesielt ble nå en del av DSBs virksomhet etter samme lovgivning og opplegg som tidligere, og tilsynsrollen eller samfunnsoppdraget ble den samme som ET fikk i 1991. I samfunnsoppdraget eller rollen til DSB lå det også noe helt nytt: DSB skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet, være pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser, og sørge for god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering. I dette ligger at DSB generelt skal bidra til at sikkerhet og beredskap er ivaretatt på nasjonalt nivå og i alle sektorer.

I dag: To etater med uklart grensesnitt

Forholdet i dag mellom NVE og DSB når det gjelder regulering av nettselskaper, er oppfattet som overlapp og uklarhet i fordeling av ansvar, oppgaver og roller, og særlig knyttet til spørsmålet om regulering av sikker og pålitelig levering av elektrisk kraft. Dette kan illustreres med figuren nedenfor, der grensesnittet er markert som overlapp eller gråsoner mellom de to etatene.



Merk: Markeringen av grensesnittet i figuren gir et overdimensjonert uttrykk for den reelle størrelsen.

Begge etater fører tilsyn med utgangspunkt i bl.a. tekniske forhold. Siden 1991 har omfang og innretning på tilsynet med elsikkerhet vært nokså stabilt. Regelverket til NVE både fra 1991 og senere år forutsetter at NVE også skal føre tilsyn. Tilsynet har i mange år vært begrenset i omfang og stort sett konsentrert om beredskap, men har de senere år vært økende og utvidet

³ Elektrisitetstilsynets strategiske plan, delprosjekt 2, rapport fra arbeidsgruppen, 02.02.1994

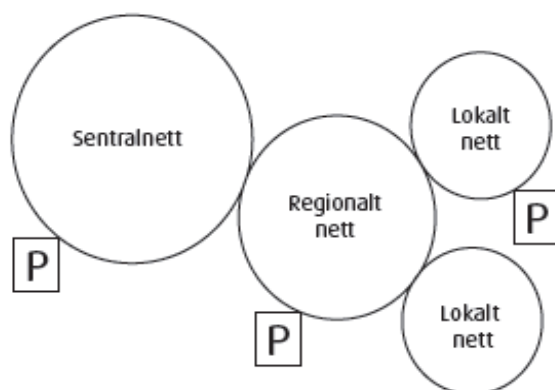
tematisk, f. eks. når det gjelder vedlikehold og modernisering. Denne utviklingen i NVEs tilsynsvirksomhet har sammenheng dels med tekniske forhold hos nettselskapene, dels med samfunnets økte krav og forventninger om statlig kontroll gjennom tilsyn. To saker⁴ i 2007 som fikk stor mediemessig interesse og viste samfunnets avhengighet av velfungerende elektrisitetsforsyning, har også hatt betydning i denne forbindelse, og for utviklingen i samarbeid og samordning mellom NVE og DSB.

3.2 Systemet for overføring av elektrisk kraft

I dette avsnittet gis en kort og overordnet beskrivelse⁵ av systemet for overføring av elektrisk kraft. Tilsynspraksis til DSB og NVE blir i kapittel 4 og senere beskrevet og vurdert etter de tre hoveddelene av nettsystemet: Sentralnettet, regionalnettet og distribusjonsnettet.

3.2.1 Sentralnett, regionalnett og distribusjonsnett

Produksjon, overføring og omsetning er de tre grunnleggende funksjonene i kraftforsyningen. I dette prosjektet er det fordeling av ansvar og oppgaver mellom DSB og NVE i reguleringen av overføring av elektrisk kraft som er det sentrale utgangspunkt. Overføringsnettet eies og drives av nettselskapene, og deles inn i tre nivåer, illustrert i denne figuren:



I figuren er de ulike nettnivåene tegnet som sirkler for å illustrere at vi har et såkalt masket nett. Det betyr at dersom en linje skulle falle ut, er det mulig å transportere kraft fram til kunden ved bruk av andre deler av nettet. P står for produksjon.

Figuren er hentet fra Fakta 2008: Energi og vannressurser (OED)

⁴ I januar 2007 førte et uvær til havari på en av de to kraftledningene som forsyner Steigen kommune i Nordland. Den andre kraftledningen var i forfatning som gjorde at den ikke tålte belastningen. I november 2007 førte en graveskade i distribusjonsnettet i Oslo til full stans av togtrafikk i Østlandsområdet og utfall av datakommunikasjon for samfunnskritiske brukere i ti timer.

⁵ Fremstillingen bygger på Fakta 2008: Energi og vannressurser i Norge, kapittel 6.1 Overføringsnettet, utgitt av OED

Sentralnettet er hovedveiene i kraftsystemet som binder sammen produsenter og forbrukere i et landsdekkende system. Sentralnettet omfatter også utenlandsforbindelsene, som gjør det mulig å eksportere og importere kraft ved behov. Sentralnettet har høy kapasitet. På nivået under sentralnettet er regionalnettene. Disse har også høy overføringskapasitet, men dekker bare en enkelt region. Regionalnettene er bindeledd mellom sentralnettet og distribusjonsnettene. Distribusjonsnettene (lokalt nett) sørger normalt for overføring av kraft til sluttbrukerne i husholdninger og til offentlig og privat virksomhet. Det samlede ledningsnettet i Norge, inkludert høy- og lavspent luftlinje, jord- og sjøkabel, er omtrent 300 000 km.

3.2.2 Statnett SF og systemansvaret

Statnett er et statsforetak med hovedmål å legge forholdene til rette for kraftmarkedet og sørge for pålitelig overføring av elektrisk kraft. Statnett har to atskilte hovedroller:

- Statnett eier og driver hovedparten av sentralnettet. I denne forbindelse er Statnett nettselskap med sektorpolitiske mål gitt av staten og har rollen som utøver av næringsvirksomhet.
- Statnett har i tillegg systemansvaret i det norske kraftsystemet, og skal sørge for at strømproduksjon og strømforbruk er i balanse. Statnett skal sikre kvalitet på lang sikt gjennom utvikling av sentralnettet, sikre kvalitet på kort sikt gjennom å koordinere produksjon og forbruk av elektrisitet, tilby tilgang til transportnettet på like vilkår for alle gjennom å administrere sentralnettsordningen samt sørge for tilgjengelige transportveier gjennom godt vedlikehold. I denne rollen som systemansvarlig driver Statnett myndighetsutøvelse gjennom enkeltvedtak overfor bl.a. nettselskapene. Myndighet i denne rollen er delegert fra NVE.

NVE følger opp gjennom ulike kontrolltiltak Statnetts virksomhet som systemansvarlig. Statnetts virksomhet som netteier er gjenstand for tilsyn fra både DSB og NVE ut fra ulike formål.

4 NVE – rolle, regelverk og tilsyn

I dette kapitlet omtaler vi NVEs rolle på elektrisitetsområdet, hvilket regelverk som gjelder her og hvordan tilsynsvirksomheten drives.

4.1 Rolle

NVE skal bidra til samfunnsmessig rasjonell drift, utbygging og utvikling av produksjon og overføring av elektrisk kraft. Denne rollen omfatter generelt kraftsystemet, leveringskvalitet, sikring og beredskap, økonomisk regulering og visse miljøvernoppgaver.

Samfunnet er avhengig av sikker forsyning av elektrisk kraft, for å opprettholde sine funksjoner og virksomheter. NVE arbeider for en robust kraftforsyning med stabil kraftleveranse ut fra at samfunnet er avhengig av sikker forsyning av elektrisk kraft for å opprettholde sine funksjoner og virksomheter.

Forsyningssikkerhet er et av energilovens viktigste formål og således et av de sentrale hensyn som NVE skal ivareta.

Overfor nettselskapene består denne rollen mer konkret i å:

- holde oversikt over oppbyggingen og utviklingen av kraftsystemet og forsyningssikkerheten
- følge opp forskrifter om leveringskvalitet, systemansvaret, beredskap, rasjonering og energiutredninger
- følge opp utviklingen av kraftsystemet ved hjelp av kraftsystemutredninger for sentral- og regionalnettet
- behandle konsesjoner for elektriske overføringsanlegg
- føre tilsyn med plikter vedrørende modernisering og vedlikehold
- kontrollere at kraftselskapene har nødvendige sikringstiltak og god beredskap mot alle former for ekstraordinære hendelser.

Ut fra dette kan man forenklet si at *NVE har hovedrollen som forvalter av ressursen elektrisk kraft.*

NVE har både rettslige og økonomiske virkemidler for å sikre en sikker og pålitelig overføring av kraft i distribusjonsnettet.

Krav om konsesjon til bl.a. å bygge og drive energianlegg er nedfelt i energiloven og utdypes i energilovforskriften. Krav til systemansvar, beredskap i kraftforsyningen, rasjonering og leveringskvalitet er nedfelt i egne forskrifter.

NVE utsteder konsesjoner til å forestå omsetning av energi til sluttbruker. I anleggskonsesjoner fastsettes blant annet vilkår om trasévalg, kabling eller luftlinje, tre- eller stålmaster, mastebilde, linjetverrsnitt, linjefarge og spenningsnivå. Krav om konsesjon til bl.a. å bygge og drive energianlegg er nedfelt i energiloven. Krav til hvordan anlegg bygges er også detaljert i DSBs forskrifter med tilhørende normer (standarder).

Inntektsrammereguleringen, KILE-ordningen⁶ og ordningen med direkte utbetaling til sluttbrukere ved svært langvarige avbrudd, skal stimulere til investeringer og effektiv drift i nettselskapene.

NVE gjennomfører forskjellige former for tilsyn og kontroll med at konsesjonærer (nettselskaper) etterlever krav i lover og forskrifter og overholder vilkår i konsesjoner.

4.2 Regelverk

Hjemmelsgrunnlaget for tilsynet i NVE finnes i energiregelverket. Lov 1990.06.29 nr 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) gir rammene for organiseringen av kraftforsyningen i Norge. Den inneholder et samlet regelverk som tidligere var spredt på et stort antall lover. Med hjemmel i energiloven er det utarbeidet en rekke forskrifter. Kort omtale av formål og innhold i energiloven og relevante forskrifter finnes som vedlegg 3.

4.3 Tilsyn

Organisering av tilsyn på energiområdet styres sentralt fra Energiavdelingen. Tilsynet med nettselskapenes økonomiske rapporteringer, blant totalt innkrevd nettleie, er lagt til økonomiseksjonen. Nettseksjonen følger opp bestemmelser om vedlikehold og modernisering i energilovforskriften, forskrift om energitutredning, forskrift om leveringskvalitet i kraftforsyningen, forskrift om systemansvar i kraftforsyningen og forskrift om rasjonering. Beredskapsseksjonen fører tilsyn med beredskap i kraftsystemet. Juridisk seksjon (Adm.avd.) koordinerer tilsyns- og kontrollaktiviteter innen hele NVEs virksomhetsområde, inkludert vassdragsområdet, damsikkerhet, priser av netjtjenester, måling og avregning.

4.3.1 Omfang og ressursbruk

NVE fører tilsyn med konsesjonærer som produserer og leverer strøm i sentral-, regional- og distribusjonsnett.

Antallet konsesjonærer fordeler seg slik:

Nett	Antall konsesjonærer
Distribusjonsnett	142
Regionalnett	71
Sentralnett	25
Nett sum	238
Produksjon sum	198
Sum nett og produksjon	436

Noen selskaper driver både med nett og produksjon, så antall aktører er lavere enn antall konsesjonærer.

⁶Kvalitetsjusterte inntektsrammer ved ikke-levert energi.

Tabellen under viser antall tilsynsbesøk av NVE i 2007 og 2008 og planlagte besøk for 2009:

Tema for kontroll	2007	2008	Planer 2009
Årlige energiutredninger	0	0	0
Leveringskvalitet og feilanalyse	7	10	10
Vedlikehold og modernisering av overføringsanlegg	0	11	14
Systemansvar	0	1	0
Nøytralitet	14	9	11
Beredskap	19	31	35-40
Økonomisk og teknisk rapportering	23	8	16
Praksis ved beregning og innkreving av anleggsbidrag	0	9	0
Nettleie	0	0	0
Tariffering i regionalnettet	0	0	9
Sum	63	79	Ca 98

Nettseksjonen bruker 2-3 årsverk på tilsyn mens Beredskapsseksjonen bruker 3 – 4 årsverk på sin tilsynsvirksomhet.

NVEs tilsynsfrekvens har vært stigende siden 2007. Etter Steigen-saken fikk Nettseksjonen tilført to nye tilsynsårsverk.

I 2008 ble det fattet en rekke vedtak med pålegg om retting. I noen få saker ble det også truffet vedtak om tvangsmulkt. Det er registrert bare ett tilfelle av ilagt overtredelsesgebyr.

4.3.2 Tilsynsprinsipper – metode, tema og objekt

NVEs tilsynsvirksomhet omfatter den konkrete kontrollen med etterlevelsen av regelverket og reaksjoner ved avvik fra regelverk. Tilsynet er risiko- og vesentlighetsbasert og utføres i hovedsak som revisjon og inspeksjon. Også andre metoder benyttes, for eksempel kartlegging rettet mot flere aktører samtidig, ved hjelp av spørreundersøkelser og sammenstilling av dokumentasjon.

Viktige tilsynsområder for NVE i 2008 var

- Vedlikehold og modernisering av overføringsanlegg
- Systemansvaret
- Leveringskvalitet i kraftsystemet
- Teknisk og økonomisk rapportering fra nettselskap og andre aktører med omsetningskonsesjon
- Beredskap
- Miljø

For å støtte og koordinere tilsynsvirksomheten som utføres av de enkelte seksjoner i NVE, er det i 2008 opprettet en fastgruppe for tilsyn (FGT). Denne fastgruppen kommer i tillegg til den fastgruppen for reaksjoner (FGR) som ble opprettet i 2007. Begge fastgruppene består av representanter både fra energisiden og vannsiden og ledes av juridisk seksjon.

Hovedoppgaven til fastgruppene er å koordinere NVEs tilsynsvirksomhet og reaksjonsbruk. Som en del av dette arbeidet er det utarbeidet en samordnet

tilsynsplan for 2009. Tilsynsplanen er koordinert i forhold til tema, hvem det føres tilsyn med og tidspunkt. Planen ivaretar oppfølgingsbehov som er avdekket gjennom det tilsynet som er gjort i 2008.

Fastgruppene utarbeidet i 2007/2008 interne styrende dokumenter for tilsyn og reaksjoner:

- Prosedyrer for gjennomføring av tilsyn
- Prosedyrer for bruk av reaksjoner
- Interne retningslinjer for valg og bruk av reaksjonsmidler.

Sistnevnte går i dybden på hvilke reaksjoner NVE har til rådighet og hvordan disse benyttes. I tilknytning til de styrende dokumentene er det utviklet en rekke felles maler og standarddokumenter, for eksempel revisjonsrapport og ulike vedtakstyper, blant annet anmeldelse og vedtak om pålegg og retting. De styrende dokumentene er basert på NVEs tilsyns- og reaksjonsstrategi.

Fastgruppene arrangerer årlig et 4-dagers internt tilsyns- og reaksjonskurs. Hensikten er å bygge kompetanse på tilsyn og reaksjoner, men også å bygge relasjoner mellom de ulike tilsynsmiljøene i NVE.

I 2009 vil tilsynet bli ytterligere intensivert. Innsatsområdene fra 2008 vil bli videreført. Det vil bli en spesiell oppmerksomhet innen de områder der NVE mener det er forbedringsmuligheter og områder med særlig stor risiko ved avvik. Områder som vil få særlig oppmerksomhet er:

- Beredskap (drift og gjenoppretting under ekstraordinære forhold, tilgjengelige beredskapsressurser, personell og kompetanse, oppfølging av risiko- og sårbarhetsanalyser, sikringstiltak i anlegg og administrasjonsbygg, sikkerhet i driftskontrollsystemer, IKT-sikkerhet og informasjonssikkerhet)
- Vedlikehold og modernisering av overføringsanlegg (driftssikkerhet i forhold til tilfredsstillende leveringskvalitet).
- Utøvelse av myndigheten som systemansvarlig (tilsyn med Statnett SF)
- Leveringskvalitet (avtaler om fravikelighet, generelle bestemmelser, registrering og rapportering, krav til leveringspålitelighet og spenningskvalitet, informasjon om leveringspålitelighet og spenningskvalitet, feilanalyse og statistikk.
- Økonomisk og teknisk rapportering. Grunnlaget for tilsynet er omsetningskonsesjonærenes rapportering til eRapp (økonomiske og tekniske verdier) og TEK (tekniske verdier) og som omhandler virksomhetenes omsetning, produksjon og nettvirksomhet. For nettselskaper føres utvidet tilsyn med spesiell fokus på inntekter, kostnader og informasjon om overføringsanlegg som grunnlag for fastsettelse av inntektsrammene og mer-/mindreinntekt.

4.3.3 Utforming av tilsynsrapporter

Tilsynsrapportene utformes etter en standardmal som er utarbeidet av Fastgruppen for tilsyn. I løpet av de siste tre årene har man ved alle tilsynsbesøk funnet avvik eller grunnlag for anmerkninger til nettselskapet. Ved avvik sendes vedtaksbrev med pålegg om retting og varsel om tvangsmulkt. I brevet til selskapet redegjøres det for vedtakets bakgrunn, hjemler for pålegget og opplysning om klageadgang.

4.4 Praktisering av tilsynet - informantenes beskrivelse

Grunnlaget for dette underkapitlet er intervjuer med representanter fra NVE Energiavdelingen v/nettseksjonen, seksjon for økonomisk regulering, og beredskapsseksjonen og representanter for nettselskaper og organisasjoner for nettselskaper, se kapittel 2.3.2. Omtale av intervjuer med representanter omtales seksjonsvis, mens omtale av intervjuer med representanter for nettselskaper og organisasjoner beskrives under ett.

4.4.1 NVE, Nettseksjonen

Nettseksjonen følger opp bestemmelsen i energilovforskriften § 3.4 a) om modernisering og vedlikehold. Bestemmelsen ble benyttet som grunnlag for overtredelse i Steigen-saken. Den er også benyttet som grunnlag for vedtak⁷ i forbindelse med feil på kabler over Oslofjorden. For øvrig følges bestemmelsene opp i den fortløpende veilednings- og tilsynsvirksomheten.

Seksjonen har teknisk kompetanse, alle 12 er sivilingeniører på energi/elkraft. To til tre årsverk i seksjonen brukes til tilsyn.

Seksjonen har så langt konsentrert seg om sentral- og regionalnettet når det gjelder tilsyn med bestemmelser i energilovforskriften § 3.4 a). Nett-topologi, avbruddsstatistikk og alder på anlegg er indikatorer/kriterier for valg av temaer og objekter for planlagte tilsyn. Gjennom den økonomiske rapporteringen får man informasjon om vedlikehold (utgiftene).

Forut for tilsynsbesøket sender nettselskapet dokumentasjon om utført vedlikehold, planlagt vedlikehold, konsesjoner det har fått fra NVE og krav fra Statnett. Nettselskapene må også dokumentere hva som er gjort av modernisering på gamle anlegg. Tilsynsbesøket tar utgangspunkt i det som er avdekket i dokumentasjonen.

Erfaringer har vist at ”papirtilsynet” ikke er tilstrekkelig til å fange opp hvilke fysiske tiltak som er gjort på vedlikeholdet. Det er derfor behov for å gjennomføre utdypende undersøkelser i tillegg. Både Steigen-saken og Oslofjord-saken (sjøkabler) er eksempler på dette.

Det arbeides med å få på plass en internkontrollforskrift om dokumentasjon på system for vedlikehold og modernisering.

Seksjonen mottar sporadisk informasjon fra DSB. Det foreligger imidlertid en avtale med DSB om å avholde jevnlig møter om faglig forvaltning.

4.4.2 NVE, Økonomiseksjonen

Den økonomiske reguleringen er ment å gi incentiver slik at selskapene foretar riktige avveininger mellom kostnader til drift, vedlikehold og investeringer og nytten av tiltakene.

⁷ Ref. brev fra NVE av 03.03.2009 til Statnett SF ang. vedtak om avvik, retting og tvangsmulkt i forbindelse med feil på kabler over Oslofjorden.

Tilsynsobjekter velges ut fra risiko og vesentlighetskriterier i forhold til den økonomiske reguleringen, samt erfaringer og kunnskap om regnskapsrapporteringene til selskapet. Formålet med tilsynet er å sikre at grunnlaget for inntektsrammefastsetting (tak på hva selskapene kan kreve inn av kundene) er tilfredsstillende og at selskapenes rapporteringer gjenspeiler de faktiske forhold i selskapet.

Inntektsrammen fastsettes på grunnlag av selskapets reelle kostnader (inkl. vedlikehold med mer) og sammenligninger med andre selskaper. Når selskapenes kostnader sammenlignes tas det hensyn til forskjeller i nettets utstrekning, antall kunder, mengden energi som leveres, samt relevante geografiske rammevilkår.

Inntektsrammene skal fastsettes slik at de dekker selskapenes kostnader og avskrivninger, samt gir en rimelig avkastning på investert kapital, gitt effektiv drift, utnyttelse og utvikling av nettet. Investeringer bestemmes i hovedsak av direkte reguleringer gjennom konsesjonsvilkår samt lov- og forskriftskrav. Leveringsplikten, forskrift om leveringskvalitet og energilovs forskriftens krav til å holde anleggene i tilfredsstillende driftssikker stand er eksempler på direkte reguleringer som har stor betydning for investeringene.

Når det gjelder vedlikehold og reinvesteringer har den økonomiske reguleringen større betydning enn når det gjelder nyinvesteringer: Manglende vedlikehold og reinvesteringer kan forårsake strømavbrudd som utløser KILE-kostnader, noe som reduserer selskapets inntekter. Ved avbrudd over 12 timer inntreer en kompensasjonsordning for sluttbrukerne (sluttbrukeren kan kreve utbetalt et forskriftsfestet beløp for opplevd strømavbrudd).

Det finnes eksempler på at ikke-økonomiske incentiver kan ha påvirket nettselskapenes adferd på en uheldig måte. For eksempel kan selskaper med spredt bosetning, og dermed høye kostnader per kunde, ut fra omdømmehensyn ønske å utsette reinvesteringer som øker kostnadene ytterligere. Slike incentiver har imidlertid lite med den økonomiske reguleringen å gjøre.

4.4.3 NVE, Beredskapsseksjonen

Seksjonen håndhever beredskapsforskriften som er hjemlet i energiloven og energiforskriften kap. 6. Området spenner fra risikovurderinger, til sikkerhetstiltak og beredskapshåndtering. Seksjonen er kravstiller og har tilsynsansvar innenfor produksjon, fjernvarme og nett. Tilsynet er 100 % gebyrfinansiert.

Tilsynet er basert på risiko- og vesentlighetsbetraktninger. Vesentlighet vurderes både med hensyn til samfunnsikkerhet, men også i forhold til omgivelsene der linjen skal ligge. Gjenstand for tilsyn er å supplere systemrevisjon med fysisk sjekk av anleggene. Tilsynet tar også i betraktning ”det utenkelige” – ekstraordinære hendelser som kan skje, blant annet ekstreme værforhold, langvarig sykefravær av nøkkelpersonell, sammenbrudd i IKT-systemer osv.

Seksjonen vurderer behov for beskyttelsestiltak mot ytre påvirkninger. Klimaendringer legger føringer for vurderingene, blant annet hvor linjer plasseres. Det kan også være interessekonflikt med miljø og beredskap. Av hensyn til miljø vil man for eksempel legge en ny linje inntil den gamle. Dette kan imidlertid være beredskapsmessig uheldig hvis den gamle linjen ligger utsatt til for ytre påvirkninger. Går den ene linjen ned, vil sannsynligvis også den andre gå.

De største og viktigste selskapene er seksjonens hovedområde. Det er hyppig kontakt med mange selskaper. Spesielt fremheves kontakt med et nettverk av beredskapsledere i selskapene.

4.4.4 Nettselskapene

Grunnlaget for denne delen er intervjuer med representanter for nettselskaper og organisasjoner for nettselskaper (omtales heretter som nettselskapene), se kapittel 2.3.2.

Om tema, objekt

Nettselskapene mener at det tidligere har vært lite tilsyn på drift og sikkerhet fra NVEs side, men at det igangsatte samarbeidet med DSB viser en vilje til å endre på dette.

Det hevdes at den økonomiske reguleringen (inntektsrammer) får betydning for vedlikeholdet – i negativ forstand. Dette forklares med at NVE måler selskaper til mindre effektive enn andre dersom de har brukt mye midler på vedlikehold de senere år. Mens det tidligere lønte seg å (re)investere, sies det at det nå (etter 1996) ikke lenger er lønnsomt.

Når DSB stiller tekniske krav, mener selskapene at dette også har en side i forhold til den økonomiske reguleringen. Det kan oppstå konflikt mellom myndighetene med hensyn til de tekniske kravene som DSB stiller og de kravene som NVE setter gjennom rammereguleringen. Tekniske og sikkerhetsmessige krav er kostnadsdrivende. Selskapene ønsker å drive så effektivt som mulig. Kommer det krav fra DSB som innebærer store kostnader og hvor det ikke er akutt behov, vil selskapene oppleve kravet som effektivitetshemmende.

Nettselskapene oppfatter at NVEs beredskapstilsyn ikke går inn i detaljer, men at tilsynet likevel er godt forberedt og at dette oppleves som bra. På den annen side hevdes det at beredskapstilsynet fra NVE ikke er internt samordnet med krav om økonomisk optimalisering.

Nettselskapene mener at den teknisk/økonomiske rapporteringen til NVE er grundig og bør være tilstrekkelig utgangspunktet for tilsynsaktiviteten. Selv om NVE har utarbeidet grundige og skriftlige spørsmål til bruk under tilsynene, uttrykkes det ønske om at NVE hadde hatt noe som tilsvarte DSBs TeFTer (se kap. 5.3.2).

Om metode

Nettselskaper sier at NVE er blitt mer formelle enn tidligere i sin kontakt med nettselskapene og peker på at mens det tidligere kunne være uformelle kontakter, foregår kontakten nesten utelukkende gjennom dokumentasjon. Dette oppfattes også som et tegn på at etaten ønsker å styrke sin rolle som regulator.

Noen mener det er bra at NVE er på tilsynsbesøk slik at de ikke har et for fjernt forhold til virkeligheten når de skal utarbeide forskrifter. Selskapene imøteser gjerne årlige kontroller, men i hvert fall bør kontrollene være rutinemessige. På den annen side mener selskapene at NVEs tilsyn ikke behøver så være så omfattende. Etaten skal ikke bry seg med detaljer. Videre uttrykkes ønske om at NVE er mer aktive på rådgivningssiden når det gjelder krav til risiko- og sårbarhetsanalyser. Eksisterende veileder oppfattes ikke som tilstrekkelig.

5 DSB – rolle, regelverk og tilsyn

I dette kapitlet omtaler vi DSBs rolle på elektrisitetsområdet, hvilket regelverk som gjelder her og hvordan tilsynsvirksomheten drives.

5.1 Rolle

DSB skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet, være pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser og skal sørge for god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering. DSB skal bidra til å hindre tap av liv og verne om helse, miljø og materielle verdier i forbindelse med ulykker, katastrofer og andre uønskede hendelser i fred, krise og krig.

DSB skal være pådriver og koordinator i forebyggende arbeid for å redusere risiko, og arbeide for at alle tar ansvar, og skal systematisk identifisere og synliggjøre risiko og sårbarhet i samfunnet, særlig innen samfunnskritiske områder. DSB skal avdekke svakheter ved sikkerheten og beredskapen i samfunnet, og ta initiativ overfor ansvarlige myndigheter, slik at det settes inn tiltak for forbedring.

DSB har i tillegg oppfølgingsansvar for bl. a. elsikkerhet, slik at elektriske anlegg og elektrisk utstyr ikke innebærer fare for liv, helse og materielle verdier. DSB har rettslige virkemidler for å sikre dette. Krav til anlegg og utstyr er nedfelt i el-tilsynsloven og forskrift om elektriske forsyningsanlegg med tilhørende normer og standarder. Krav om systematisk gjennomføring av tiltak for å forebygge skader, herunder dokumentasjon av slike tiltak, er nedfelt i internkontrollforskriften.

5.2 Regelverk

DSB fører tilsyn med elsikkerhetsregelverket og internkontrollforskriften på el-området. Lov 1929.05.24 nr 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven) inneholder en rekke endringer frem til 2007. Med hjemmel i loven er det utarbeidet forskrifter om hvordan elektriske anlegg skal utføres, vedlikeholdes og drives og om offentlig tilsyn med elektriske anlegg og utstyr. Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) gjelder for virksomhet som omfattes av elsikkerhetsregelverket. Kort omtale av formål og innhold i el-tilsynsloven, forskrift om elektriske forsyningsanlegg og internkontrollforskriften finnes som vedlegg 4.

5.3 Tilsyn i DSB

DSB har organisert sitt tilsyn i regioner. Hver region har sitt område. De fem tilsynsområdene er Region Sør, Region Øst, Region Vest, Region Midt og Region Nord.

DSB fører tilsyn med selskaper i regionalnettet, sentralnettet og distribusjonsnett og med produksjonsverk. Hensikten med tilsynet er å sikre at selskapene overholder regelverket. Tilsynet bidrar også til å avdekke eventuelle behov for endringer i regelverket.

5.3.1 Omfang og ressursbruk

DSB besøker årlig alle nettselskaper i distribusjonsnettet (ca 140 selskaper). I tillegg besøkes årlig utvalgte selskaper i sentral- og regionalnettet. I 2007 førte DSB tilsyn med til sammen 200 selskaper for produksjon og distribusjon av elektrisitet. I 2008 var antallet tilsyn gått ned til 177. I 2009 planlegges besøk hos 208 selskaper.⁸

Jo større selskapet er, jo større omfang og varighet har tilsynsbesøket. For eksempel brukes det rundt 40 dagsverk (tilsyn og påfølgende saksbehandling) på tilsynet av et svært stort nettselskap, mens tilsynet på et lite nettselskap tar 1-2 dagsverk. I tillegg kommer saksbehandling gjennom oppfølging av eventuelle avvik. De hyppigste avvikene som ble registrert i 2007 og 2008 gjelder mangler ved virksomhetens internkontrollsystemer, mangelfullt eller dårlig vedlikehold og manglende oppfølging etter linjebefaring.

DSB har gitt et fåtall vedtak om tvangsmulkt de siste 4-5 årene, men har sendt flere varsler om vedtak om tvangsmulkt. DSB har ikke politianmeldt noen nettselskaper de siste 10 årene.

5.3.2 Tilsynsprinsipper – metode, tema og objekt

Tilsynet gjennomføres som en systemrevisjon med verifikasjoner/stikkprøvekontroller. Formen er tilpasset selskapets størrelse og kompleksitet. Tilsynet er avviksorientert. Det kontrolleres om anlegget, både høyspent og lavspent er i forskriftsmessig stand og om evt. nødvendig vedlikeholdsarbeid er utført. Dette innebærer for eksempel linjerydding og råtekontroll av tremaster. DSBs forskrifter har ikke tilbakevirkende kraft, dvs. at anlegget skal holde standard som tilfredstiller den forskrift som virket da anlegget ble bygd, og vedlikeholdes slik at de med samme grad av sikkerhet kan funksjonere. DSB kan likevel varsle vedtak om utbedring dersom man finner forhold som kan skape fare for liv, helse og materielle verdier. I kontroll av vedlikehold utøves skjønn. Ulike problemstillinger vil gjelde for nettselskapene avhengig av deres geografiske beliggenhet, områdets klima og avhengig av hvor værutsatt anlegget ligger.

Forut for tilsynet blir nettselskapet orientert om hvilke temaer som ønskes undersøkt. Tilsynet ledes og avsluttes med et møte mellom DSB tilsynsrepresentanter og selskapets ledelse. Ved selve kontrollen skal normalt sakkyndig driftsleder/faglig ansvarlig delta.

Tema for tilsyn (TeFTer) baserer seg på kunnskap og erfaringer fra tilsyn i nettselskapene i det foregående året, og kan derfor variere fra år til år.

Obligatoriske kontrollpunkter for 2008 var:

- Oppfølging av TeFTer fra 2007
- Skogrydding langs høyspennings luftlinjer
- Skogrydding langs lavspennings luftlinjer
- Nøytralpunktsbehandling
- Mastekontroll

⁸ I dette tallet inngår også tilsyn med regionene i Statnett.

- Kontrollrutiner av nettstasjoner
- Kontroll og rutiner for behandling av releplaner og relek kontroll
- Oppfølging av nettselskap med entreprenøravdelinger (kvalifikasjoner til installatør – registrering i installasjonsregistret – kompetanse m.v.)
- Rutiner for linjebefaring og toppkontroll langshøyspenningslinjer
- Rutiner for tilstandskontroll av lavspennings luftledninger
- Driftsforskrifter og andre forskrifter
- Sluttkontroll – samsvarserklæring – risikovurderinger
- Feilanalyse og tilstandskontroll
- Oppfølging av kraner, lastebiler, gravemaskiner som arbeider nær høyspenningslinjer, kabelanlegg
- Rutiner ved bruk av innleid arbeidskraft
- Kontroll av DLE

For 2009 er følgende kontrollpunkter obligatoriske:

- Oppfølging av TeFTer fra 2008 – vedlikeholds rutiner – sjekkpunkter
- Driftsforskriftene – blant annet opplæring og førstehjelp
- Sluttkontroll – samsvarserklæring
- Fellesføring fiber – høyspenning, fiber – lavspenning (bl.a. høyde over terreng, avstand, mekanisk dimensjonering)

Utvelgelse av nettselskaper som tilsynsobjekt er risikobasert og bygger på prinsipper nedfelt i ”Styrende dokumenter for tilsyn”. I tillegg benyttes erfaringer fra tidligere års tilsyn og lokal kunnskap. Anlegg velges også ut fra den tilsynshyppighet som er definert for vedkommende anleggsklasse. Under befarings av landanlegg velges anlegg blant annet ut fra

- Virksomhetenes rapporter etter egenkontroll
- Anleggsdelens tekniske utforming og /eller alder
- Anleggsdeler med hyppige feil.

Generelt legges også DSBs kjennskap til anleggene til grunn, blant annet gjennom innkomne meldinger om el-ulykker og om virksomheten er under omorganisering.

For øvrig vil inntektskravet påvirke antall selskap som besøkes årlig.

5.3.3 Utforming av tilsynsrapporter

Tilsynsrapporter utformes etter en standardmal. Rapportene inneholder en beskrivelse av tilstanden på kontrollert anlegg og de avvik man fant. Det kan også gis anmerkning (merknad) når et forhold ikke er i strid med regelverket, men likevel bør vurderes av selskapet. Det gis varsel om at vedtak om utbedring kan bli fattet for å få utbedret avvikene. Varslet inneholder en mulighet til nettselskapet for å kommentere avviket og en tidsfrist for når avviket skal være utbedret. Nettselskapet får derved en mulighet til å rette feil og mangler før vedtak fattes. Vedtak kan påklages til departementet. Dette skjer sjelden.

5.4 Praktisering av tilsynet - informantenes beskrivelser

Grunnlaget for dette kapitlet er intervjuer med representanter fra DSB sentralt og fra DSBs fire regionkontorer. Beskrivelsene presenteres samlet for informanter fra DSB sentralt og regionalt, men er organisert tematisk. Beskrivelser fra informanter i nettselskaper og organisasjoner presenteres samlet, men ikke tematisk.

5.4.1 DSB om metode, tema, objekt

DSB fører tilsyn med /reviderer alle selskaper i sentral-, regional- og distribusjonsnett, men velger ut de delene av nettene som skal besøkes for hvert år ("spot-tilsyn"). Det brukes mest ressurser på distribusjonsnett, basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering.

Blant annet på grunn av krav om inntekt av gebyrer⁹, besøker DSB så godt som alle selskaper hvert år. Tema for tilsyn (TeFTene) er basert på historikk. Det er en grundig prosess rundt utarbeidelsen av tilsynstemaer.

De årlige tilsynsbesøkene har gitt DSB en god oversikt over nettselskapene og tilstanden der og kan føre mer systematisk tilsyn der det er behov.

Erfaring viser at "spot-tilsyn" basert på systemkontroll i selskapene ikke er tilstrekkelig. Men det understrekes at selv om man gjennomfører fysiske kontroller, ser man jo ikke på alt.

DSB opplever at det er store ulikheter i nettselskapene når det gjelder rutiner for internkontroll og oppfølging av avvik. Det fortelles om selskaper som selv har rapportert om avvik, men som likevel ikke retter opp feilene. Andre retter straks forhold som bare har fått en anmerkning. I denne sammenheng bemerkes at det i ettertid kan vise seg at en anmerkning om et forhold egentlig var en overtredelse (det viser seg ved avbrudd).

Noen mener også at det er blitt dårligere yrkes stolthet i bransjen ettersom det tekniske i stor grad er "outsourcet".

DSB har ikke hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr (med unntak for DLE-forskriften), og det hevdes at en bestemmelse i forskrift om elektriske forsyningsanlegg ville kunne virke skjerpene på bransjen.

5.4.2 DSB om vedlikehold og forsyningssikkerhet

DSB er opptatt av vedlikehold i forbindelse med elsikkerhet. Staten har ikke et eget punkt for reinvesteringer. Bruken av strøm – eller forsyningssikkerhet – oppfattes ikke direkte som DSBs agenda, rollen som koordinator for samfunnssikkerhet gjør det lettere å sette spørsmålstegn ved sikkerheten i kraftsystemet. Det hevdes at DSB har bedre grunnlag for å mene noe om kraft enn man har på andre samfunnsområder.

⁹ I henhold til gebyrforskriften, skal DSB innkreve gebyr for tilsyn. Størrelsen på gebyrene er basert på nettselskapenes rapporter om anleggsmassen.

DSBs pålegg om linjerydding og utskifting av nettstasjoner (av elsikkerhetsgrunner) vil imidlertid bidra til forsyningssikkerhet. Det hevdes også at enkelte nettselskaper har uttrykt overfor DSB at skogrydding har ført til færre driftsavbrudd. Det opplyses at fra 2016 skal alle mastetransformatorer ned på bakken. Dette vil både føre til bedre elsikkerhet, og samtidig bedre forsyningssikkerheten.

DSB mener å registrere at KILE-kostnadene gir incentiver for mange, særlig større nettselskaper, til å gjennomføre nye investeringer i nettet for å sikre strømforsyningen.

5.4.3 Nettselskapene

Grunnlaget for denne delen er intervjuer med representanter for nettselskaper og nettselskapenes organisasjoner (heretter kalt nettselskapene), se kapittel 2.3.2.

Nettselskapene mener at DSBs tilsyn fører til en positiv skjerpning, men det kan diskuteres om ettårs-intervall er nødvendig. Det hevdes at DSB bruker mye tid og går inn i detaljer og det settes spørsmålsteget ved viktigheten av alt. Selskapene registrerer at DSB nå fører mer tilsyn med drift, mens det tidligere var mest kontroll av nybygg. Det hevdes også at det før var det mer tilfeldig hva som var temaer hos det enkelte e-verk, men at DSB nå ser på det samme hver gang.

Nettselskapene mener at skogrydding er relevant i sikkerhetssammenheng. Det hevdes at pålegg fra DSB om linjerydding/skogrydding har vært en fordel for drift og leveringssikkerhet. Videre er det en oppfatning om at DSB bør bry seg med reinvesteringer, da dette faller inn under deres oppdrag i beredskapssammenheng.

Det hevdes at tekniske og sikkerhetsmessige krav er kostnadsdrivende og at dette kan komme i konflikt med selskapenes ønske om å drive så effektivt som mulig. Krav fra DSB som innebærer store kostnader og hvor det ikke er akutt behov, vil oppleves som effektivitetshemmende.

6 Grensesnittet mellom NVE og DSB

I dette kapitlet går vi nærmere inn på ulike forhold i relasjonen mellom DSB og NVE. Det er først noen generelle betraktninger om tilsynsmyndigheter og grensesnitt, som så knyttes til DSB og NVE, deretter ser vi på forståelsen og håndteringen av grensenettet.

6.1 Generelt om grensesnittet

Regulerings virkeområde er bestemt av de rammer for ansvar, roller og oppgaver som ligger i regelverk med forarbeider. Dette gjelder både det som reguleringen retter seg mot (tilsynsobjekter, virksomheter) og hva i virksomhetene som er gjenstand for regulering. Også myndighetenes ansvar, rolle og oppgaver er forankret i regelverket, f.eks. hjemmel til å føre tilsyn.

Alle virksomheter (offentlige som private) er regulert av flere regelverk og myndigheter. Det er ikke uvanlig at det kan være overlapping i hva som reguleres av ulike myndigheter, og graden av overlapping kan variere fra vesentlig til å være av liten betydning i praksis. Utgangspunktet i dette prosjektet er at to myndigheter (DSB og NVE) regulerer eller stiller krav til egenskapene til noen av de *samme tekniske anleggene* i en virksomhet (overføring av elektrisk kraft, nettselskap), men ut fra to ulike *formål eller hensyn*. En slik situasjon er ikke spesiell, og forekommer ofte mellom to eller flere tilsynsmyndigheter. I dette tilfellet regulerer NVE forsyningsikkerhet og DSB elsikkerhet.

Det første formålet eller hensynet dreier seg om at det tekniske systemet (infrastrukturen) for levering av et produkt kan drives som forutsatt, og med minst mulig driftsstopp, slik at forventninger fra kunder om behovsdekning og myndighetenes samfunnsmessige mål er ivaretatt. Dette stiller krav til teknisk utstyr også om det oppstår problemer som følge av akutte hendelser (beredskap).

Det andre formålet eller hensynet dreier seg om at de tekniske anleggene er i en tilstand og har egenskaper som verner mot de skader elektrisitet kan forårsake på liv, helse og materielle verdier (elsikkerhet er for øvrig en forutsetning for bygging og drift av overføringsnettet). Også dette stiller krav til teknisk utstyr om det oppstår problemer som følge av akutte hendelser (beredskap).

Om regelverket etterleves kommer til uttrykk i bl.a.

- teknisk tilstand på anleggene og opplegg for drift og vedlikehold (ordinært og løpende)
- planer for utskifting av foreldet eller slitt teknisk utstyr (større investeringer i nytt utstyr)
- tiltak (beredskap) for å motvirke negative virkninger av uforutsette hendelser.

Dette innebærer at *tekniske tiltak* for å ivareta det ene reguleringsformålet også kan være et tiltak for å ivareta det andre reguleringsformålet, og det kan tenkes varianter av sammenfall av tiltak som bidrar til å oppfylle begge hensyn. På den

annen side kan det ikke utelukkes at det kan være tiltak for ett formål som kan ha negativ effekt på det andre formålet.

Grensesnittet er således kjennetegnet ved at

- de forhold (anlegg og utstyr) som tilsyn retter seg mot, kan være sammenfallende
- tekniske tiltak for å ivareta hensynet med reguleringene, kan være sammenfallende

Det kan være ulike vurderinger av om et tiltak teknisk sett er nødvendig. Selv om det er enighet om at det er nødvendig ut fra en teknisk betraktning, kan det være ulike vurderinger av når og på hvilken måte tiltaket skal gjennomføres på grunn av økonomiske vurderinger (f.eks. investeringskostnader, inntektsbortfall ved nedsatt eller stans i produksjon og redusert strømforsyning). Generelt regulerer DSB formål der vern mot farer for liv og helse står i sentrum, og økonomiske vurderinger blir av sekundær betydning. Generelt regulerer NVE formål der samfunnsøkonomiske vurderinger i forvaltningen av elektrisk kraft står i sentrum. Forsyningssikkerhet dreier seg bl. a. om å dekke behovet for elektrisitet, og fravær av elektrisitet over kort eller lang tid kan også være en trussel mot liv, helse og materielle verdier.

Krav i regelverk og konsekvensene av vedtak i tilsynsvirksomheten må i prinsippet vurderes som rimelige, også ut fra en økonomisk vurdering, og det må være et rimelig forhold mellom nytte og kostnader. Dette gjelder generelt for all regulering, men noen elsikkerhetstiltak vil i sin natur være slik at de er nødvendige forutsetninger uavhengig av kostnad.

6.1.1 Regelverket

Krav om drift og vedlikehold finnes både i forskrift om elektriske forsyningsanlegg og i energilovforskriften.

Energilovforskriften § 3-4 a) gjelder vilkår for konsesjon på elektriske anlegg. Bestemmelsen lyder: *”Konsesjonæren plikter til enhver tid å holde anlegget i tilfredsstillende driftssikker stand, herunder sørge for vedlikehold og modernisering som sikrer en tilfredsstillende leveringskvalitet.”*

Bestemmelsen er svært sentral og danner grunnlag for systematisk tilnærming ved vurdering og gjennomføring av vedlikehold sett opp mot behov for modernisering. Med vedlikehold menes alle tiltak for å gjenvinne og opprettholde funksjon.

Forskrift om elektriske forsyningsanlegg § 2-1 lyder: *”Elektriske anlegg skal prosjekteres, utføres, driftes og vedlikeholdes slik at de sikkert ivaretar den funksjon de er tiltenkt uten å fremby fare for liv, helse og materielle verdier.”* Fravær eller bortfall av elektrisitet i kortere eller lengre tid kan medføre fare for mennesker, materiell og verdier. DSB kan imidlertid ikke, med hjemmel i denne bestemmelsen, gi pålegg om vedlikehold/utskifting av komponenter eller lignende, dersom netteier i stedet velger å stenge anlegget¹⁰.

¹⁰ I veiledning til forskrift for elektriske forsyningsanlegg § 1-2 står det imidlertid at anlegg som ikke er i bruk skal enten vedlikeholdes etter forskriften eller fjernes.

6.1.2 Tilsyn – omfang, metode, tema og objekt

Omfanget av tilsynsbesøk svært ulikt i de to etatene.

Tabellen i kap 4.3.1 viser omfanget av tilsynsbesøk i NVE. I NVE er det interne forskjeller når det gjelder dedikert tidsbruk for tilsyn. For eksempel har nettseksjonen og beredskapsseksjonen dedikerte ressurser, mens øvrige seksjoner i energiavdelingen ikke har dedikerte årsverk spesielt til tilsynsfunksjoner.

DSB besøker årlig 200 nettselskaper (hvorav noen også er strømprodusenter), jf kap 5.3.1. I DSB er de fleste stillingene knyttet til eltilsynet dedikert til tilsynsarbeid. Jo større selskapet er, jo større omfang og varighet har tilsynsbesøket.

Etatenes tilsynsmetoder er i utgangspunktet ganske like. Begge har styrende dokumenter for tilsyn og reaksjoner. Mens disse dokumentene er virksomhetsinterne i NVE, bruker DSB HMS-etatens styrende dokumenter for tilsyn.

Begge etatene bruker følgende metoder:

- Systemrevisjon
- Verifikasjon
- Tilsynsbesøk/inspeksjon/spotkontroll
- Veiledning

NVE bruker også andre kontrollaktiviteter som for eksempel spørreundersøkelser.

Begge etatens tilsyn er målrettet og prioritering skjer på grunnlag av risiko- og vesentlighetsbetraktninger. NVE har en egen fastgruppe for tilsyn som støtter og koordinerer tilsynsvirksomheten. Gruppen ledes av Juridisk seksjon. I DSB foregår prioriteringen gjennom de såkalte TeFTene (tema for tilsyn). Her kommer representanter fra DSB sentralt og fra regionene sammen og blir enige om tema for tilsyn det kommende år. Valg av antall nettselskap er imidlertid styrt av inntektskravet. Begge etater lager rapporter som lister opp avvik og anmerkninger.

DSBs tilsyn er i hovedsak rettet mot distribusjonsnett. Men de fører også tilsyn med de selskaper som produserer og distribuerer strøm i sentral- og regionalnett. I NVE er det interne forskjeller når det gjelder tilsynsobjektene: Mens nettseksjonen oppfølging av bestemmelsene i energilovforskriftens krav til vedlikehold og modernisering så langt i hovedsak har prioritert sentral- og regionalnett, er det beredskapsmessige og økonomiske tilsynet rettet mot alle nett.

Det vanlige fra NVEs side er å sende to eller flere personer på tilsynsbesøk, mens DSB som regel sender én.

6.2 Forståelse av grensesnittet

I dette underkapitlet ser vi på hvordan grensenettet ser ut *i praksis*, dvs. på hvilke konkrete områder begge tilsynsmyndigheter har ansvar, interesser og aktiviteter, og hvordan relasjonen mellom NVE og DSB oppfattes på disse områdene.

6.2.1 NVEs forståelse av grensesnittet

Gjennom intervjuer har Difi fått følgende inntrykk av NVEs forståelse av grensesnittet:

Regelverk

Det er viktig at DSB sier fra til NVE om tekniske forhold som kan ha betydning for forsyningssikkerhet og for rehabiliteringsbehov. Når det gjelder forsyningssikkerhet, har ikke DSB et eget ansvar. Begrepene elsikkerhet og forsyningssikkerhet burde imidlertid vært klarere. Det har skjedd en utvikling av elsikkerhetsbegrepet i takt med samfunnsutviklingen, jf. bl.a. forskriften om elektriske forsyningsanlegg § 2-1: ”Elektriske anlegg skal prosjekteres, utføres, driftes og vedlikeholdes slik at de sikkert *ivaretar den funksjon de er tiltenkt* uten å fremby fare for liv, helse og materielle verdier” (Difis utheving).

NVE mener at forskriften på dette punktet går lenger enn loven. DSBs ansvar for elektromedisinsk utstyr og nødaggregater kan også ha trukket i retning av at DSBs ansvar for elsikkerhet beveger seg inn på forsyningssikkerhet. Det kan virke som om DSB ønsker å gå dypere ned i samfunnsikkerhetsaspektet på energiområdet, noe som fører til en overlapping med NVE.

Difi har fått opplyst at det ikke er oppnådd enighet mellom de to etatene mht. beskrivelse av ansvarsdelingen i informasjonspakkene til bransjen (forslag fra regelverksprosjektet).

Metode, tema og objekt

NVE samlede tilsyn med nettselskapene retter seg mot sentral-, regional- og distribusjonsnett. Det er en relativt begrenset men økende tilsynsvirksomhet rettet mot tekniske forhold i distribusjonsnett (Riksrevisjonsrapporten pekte på at NVE gjør for lite i distribusjonsnett, der de fleste komponentene befinner seg). Det er stor grad av sammenfall mellom de tekniske kravene fra DSB og NVE.

Per i dag oppfattes etatenes tilsynsrapporter som forskjellige, og at de burde bli mer homogene.

Når det gjelder beredskap på energisektoren, er det NVEs ansvar. DSBs samfunnsansvar innebærer å ha et blikk på hva som rører seg på beredskapssiden, det er en påse-plikt overfor alle sektorer – ikke bare energi. NVE får varsler fra forskjellig hold om hendelser med betydning for beredskapen, men DSB er ikke inne i denne varslingsordningen.

NVE oppfatter at følgende temaer ligger i grensesnittet mellom NVE og DSB:

- Planer for vedlikehold
- Faktisk gjennomført vedlikehold

- Toppkontroll av linjer og årlig befarings langs bakken
- Anlegg som ikke er i bruk
- Jordstrømkompensering
- Reléplaner
- Rydding av skog langs linjer
- Dimensjoneringskriterier for tekniske anlegg

For øvrig vil det ved alvorlige uforutsette hendelser i strømmettet være felles behov fra DSB og NVE når det gjelder å få informasjon om hva som faktisk har skjedd (både umiddelbart etter hendelsen, og i form av rapporter i etterkant).

6.2.2 DSBs forståelse av grensesnittet

Gjennom intervjuer har Difi fått følgende inntrykk av DSBs forståelse av grensesnittet:

Regelverk

På mange måter er rolledelingen klar, bl.a. ved at DSB forvalter de detaljerte tekniske bestemmelsene. ”NVE bestemmer hvor mye elektrisitet som skal produseres, kapasitet i nettet og hvor det skal bygges, vi passer på at produksjonsutstyret og nettene har tilfredsstillende kvalitet etter forskriftene.” Det er muligens en overlapping i innsatsen fra DSB og NVE overfor selskapene. Det kan være motstrid mellom etatene om hvem som skal gjøre hva, og når og hvordan. Sett fra samfunnets side er det likevel bedre med overlapping enn gråsoner. DSB bør imidlertid ha en klar grensegang, slik man for eksempel har mot Petroleumstilsynet. Grensesnittet var klarere før, da NVE begrenset seg til beredskapstilsyn.

DSBs interesse for infrastruktur (bankautomater, bensinpumper mv.) skyldes ikke bare ansvaret for samfunnssikkerhet, men også at det ligger i begrepet ”materielle verdier” som er en del av elsikkerheten ved siden av ”liv” og ”helse” (el-tilsynslovens § 2).

Det som faller mellom to stoler er aldriingsproblematikken. Dette fanges ikke godt nok opp av regelverket. Så lenge de enkelte komponentene er i henhold til krav i DSBs forskrifter, kan det ikke kreves utskifting. DSB krever utskifting av komponenter, når de er dårlig vedlikeholdt eller ikke holder de sikkerhetsmarginer og krav som komponentene hadde som nye.

Metode, tema og objekt

DSBs utgangspunkt er å se etter hva som kan gå galt, selv om det ikke nødvendigvis er akutt. DSB formidler funn om manglende/mangelfullt vedlikehold til NVE. For eksempel rapporter om råtne stolper, feil på enkeltkomponenter, behov for skogrydding osv. Noen selskaper har selv skrevet at skogrydding har ført til mindre driftsavbrudd. Når mastetransformatorer fra 2016 skal ned på bakken, vil det også gi bedre forsyningssikkerhet.

Når DSB er opptatt av elsikkerhet, vil dette også tjene forsyningssikkerheten og være nyttig for NVE i deres arbeid. Men NVE kritiserer DSBs tilsyn med rette:

mye stoff kunne vært tilrettelagt bedre for NVEs behov. Dette må imidlertid sees i lys av at det ikke er så lenge siden dette behovet fra NVE ble klart uttrykt.

Aldring skjer i dag synlig i nettet, men er vanskelig å måle og vurderingene kan bli skjønnspregete. DSB spør seg om NVE har godt nok apparat til å fange opp dette, for eksempel ved å påse at selskapene har avsatt midler til nødvendig utskifting, slik at man unngår utilsiktet avbrudd og langvarig avbrudd som skyldes omfattende reparasjoner.

DSB og NVE utveksler bare planer. Det er ikke rutinemessig utveksling av bekymringsmeldinger og en har heller ikke hatt bruk for å lese hverandres rapporter. Manglende informasjonsutveksling skyldes at DSB ikke har et system for registrering av data innhentet gjennom tilsynsbesøk, men det jobbes med dette nå. DSB registrerer imidlertid i HMS-etatens felles tilsynsdatabase (FTD), men her er det for tiden uaktuelt å gi NVE tilgang.

DSB har ingen samarbeidsavtale med NVE om utveksling av data, felles bruk av kompetanse, felles tilsynsaktivitet eller lignende. Det finnes kun en rammeavtale av 2004 der dette nevnes som aktuelle samarbeidsområder.

DSB registrer anleggsmassen hos nettselskapene, i tillegg er det registreringsplikt hos DSB om ulike yrkesgrupper. DSB var i ferd med å samordne seg med NVE om en samlet rapportering fra selskapene, men dette arbeidet strandet i forbindelse med flyttingen til Tønsberg i 2002 (det opplyses overfor Difi at dette arbeidet vil bli tatt opp igjen i regi av Tilsynsforum gjennom å utarbeide en felles mal for innrapportering).

Da eltilsynet var en del av NVE (før 1991) fikk eltilsynet sentralt NVEs konsesjonssaker til høring. I dag er det ingen rutine for at DSB får konsesjonssaker til høring.

DSB påpeker særlig følgende som overlappende tema:

- Vedlikehold generelt - ”alt DSB gjør påvirker forsyningssikkerhet”
- Rydding av skog langs linjer

Både DSB og NVE krever innrapportering fra nettselskapene om linjelengde. Det har vært snakket om å samordne dette.

6.2.3 Grensesnittet sett fra nettselskapene

Bransjen merker ”den nye given” fra NVE. Nettselskapene ser en tendens til at NVE går inn på DSBs områder, samtidig med at DSB går inn på NVEs områder. Det nevnes at bransjen blir usikker mht. hvem man skal forholde seg til.

DSB og NVE bør sette seg sammen og ha et ryddig forhold til hverandre. Bransjen ønsker at tilsynsmyndighetene blir enige om kriterier, tilsyn, gebyrer osv. De bør sende bekymringsmeldinger til hverandre, og ha varslingsrutiner.

I tillegg til de to er også Statnett en viktig aktør. Det rapporteres fortløpende dit om tekniske forhold vedrørende regionalnettet og ”den delen av distribusjonsnettet som har betydning for regionalnettet”.

Hvis man ser på hva de to etatene ber om og er opptatt av i forbindelse med tilsynsaktiviteten, er det mye likt:

- Dokumentasjon (som etatene kan se på fra ulike synsvinkler):
 - Rutiner/prosedyrer
 - Mannskap/arbeidskraft
 - Kompetanse
 - Avtaler om transport
 - Samband
 - ROS
 - Beredskap
- Overvåkingsutstyr som kan sjekke spenningskvalitet.
- Reléplaner (kan være ulike krav til slike planer fra de to etatene).
- Drifts- og anleggsdata: Selskapene sender årlig inn data til NVE (eRapp), noe av dette etterspørres også fra DSB.

Ett av nettselskapene viste fram en liste kalt ”Felles og obligatoriske kontrollpunkt for 2008” mottatt fra DSB. Av 9 hovedpunkter er 4 helt eller delvis overlappende med NVE, ifølge selskapet. Overlappingen gjelder:

- Skogrydding langs høyspennings- og lavspenningsluftlinjer
- Rutiner for linjebefaring og toppkontroll langs høyspennings- og lavspenningslinjer
- Feilanalyse og tilstandskontroll m.v.
- Rutiner ved bruk av innleid arbeidskraft

Selv om det er overlappende regelverk som de to etatene forvalter overfor nettselskapene, synes ikke selskapene primært å være opptatt av opprydning i dette. De synes heller ikke å være spesielt opptatt av felles tilsynsbesøk. Etter det Difi har fått opplyst, er felles tilsynsbesøk ikke noe nytt konsept historisk sett.

Det som understrekes sterkest er behov for kommunikasjon mellom etatene i forbindelse med tilsynsvirksomheten, og muligheten for at en etat fører tilsyn på vegne av den andre. Det må utveksles mer informasjon etatene imellom: ”Det har vært snakket i 10 år om å forenkle innrapporteringen.”

6.3 Håndteringen av grensesnittet – Tilsynsforum

I dette underkapitlet ser vi på hva som gjøres for å samordne tilsynene, på de områdene som er identifisert som overlappende.

Før strømutfallet i Steigen og hendelsene på Oslo S (hhv. januar og november 2007) må man kunne si at det var lite samordning av tilsynsaktiviteten overfor nettselskapene.

Et stykke på vei forklares dette ved at det var skapt en organisatorisk og geografisk avstand gjennom utskilling av eltilsynet fra NVE og flytting til DSB i Tønsberg. Dels forklares det med de økonomiske reformene der en så for seg

at disse ville innebære tilstrekkelige insentiver for vedlikehold og modernisering.

Etter strømutfallet i Steigen kommune i 2007 ble det såkalte regelverksprosjektet opprettet, med formål å gjennomgå regelverk, veiledninger, tilsynspraksis og informasjon (Rapport NVE 2009:2 Tiltak for å redusere sannsynligheten for at et område er strømløst over lang tid). Foruten DSB og NVE deltok Statnett i prosjektet.

Mandatet for prosjektet var å se på forbedringer i regelverket og i oppfølgingen av dette som kan bidra til å redusere sannsynligheten for at et område blir strømløst over lang tid. Prosjektet foreslo en rekke tiltak, bl.a. bedre oversikt over nødaggregater og høyere tilsynsintensitet. Men hovedsakelig var prosjektets problemdefinisjon knyttet til manglende samordning: Prosjektet mente at lov- og forskriftsverk er dekkende, men at det finnes overlappende krav i forskriftene, og at én enkelt forskrift ikke er uttømmende innenfor hvert tema.

Prosjektets forslag til tiltak er således preget av behov for sterkere samordning, for en stor del i form av felles veiledninger om temaer som er behandlet i flere forskrifter, og samlede ”informasjonspakker”. Et annet viktig samordningsforslag var anbefalingen om å opprette et tilsynsforum mellom DSB og NVE. Dette forslaget ble iverksatt i mars 2008.

6.3.1 Nærmere om Tilsynsforum

Mandatet for Tilsynsforum vektlegger at bransjen skal oppleve en koordinert tilsynsaktivitet fra de to etatene. De samlede tilsynsressursene skal utnyttes på en rasjonell måte, og forumet skal være en arena for drøfting av prioriteringer for neste års tilsyn.

Det holdes kvartalsvise møter, og ledelsen av forumet går på omgang. Det skrives referat fra møtene.

Høsten 2008 ble det utarbeidet en handlingsplan for Tilsynsforum, og av denne og referatene fremgår det at forumet særlig har befattet seg med:

- Deltakelse i hverandres tilsyn
- Deltakelse i hverandres opplæringsprogrammer
- Utdeling av tilsynsplaner og – rapporter
- Utdeling av statistikk og erfaringer
- Felles tilsynskonferanse med bransjen i mai 2009

Hospitering mellom etatene har også vært nevnt som et aktuelt tiltak.

Viktigheten av å holde hverandre informert blir understreket i Tilsynsforum, ikke minst for å unngå å ha tilsynsbesøk hos samme nettselskap i samme tidsrom. Det legges stor vekt på å prøve ut tilsynsbesøk der begge etater deltar, og å vinne erfaringer med dette som grunnlag for videre samarbeid og samordning. Tema for felles tilsyn er bestemt å være *vedlikehold og modernisering*. ”Dette er beskrevet i begge direktoraters regelverk, men behandles forskjellig” (referat fra møte nr. 5). Difi har inntrykk av at

vedlikehold og modernisering er temaer der det er et relativt stort rom for skjønn, og vi registrerer at enkelte ser det som ønskelig med klarere standarder/krav akkurat her.

Difi har for øvrig fått opplyst at det å føre tilsyn for hverandre er noe som diskuteres i Tilsynsforum. Dette nevnes som et mulig område for forsøk etter at en har fått prøvd ut felles tilsyn.

I Tilsynsforum er det pekt på følgende mer konkrete områder av felles interesse:

- Linjebefaring (møte nr. 1)
- Toppbefaring (møte nr. 1)
- Skogrydding (møte nr. 2 og 3)
- Gjerder (møte nr. 4)

Samordning av IKT-utviklingen mellom de to etatene synes ikke å ha vært noe viktig tema. DSB er i ferd med å etablere et nytt system, men dette er kun utviklet med tanke på DSBs behov, og det kan være sikkerhetsproblematikk ved en eventuell NVE-tilknytning.

I februar 2009 ble det avholdt en bilateral tilsynskonferanse med gruppearbeid. Gruppene drøftet temaene:

- Hva kan vi gjøre for å hjelpe hverandre i hverdagen?
- Felles tilsyn, temaer og gjennomføring?

Stikkord fra oppsummeringen av gruppearbeidene var:

- behov for å ha kontakt og å lære av hverandre
- rutiner for informasjonsutveksling
- felles kompetansetiltak
- områder der det er aktuelt å tipse den andre etaten om funn ved tilsynsbesøk

Den felles tilsynskonferansen med bransjen i mai 2009 hadde som formål å:

- Styrke dialogen, samt få tilbakemeldinger og forbedringsforslag på tilsynene fra bransjen
- Formidle kunnskap om direktoratenes tilsynsarbeid
- Styrke bransjens forståelse av dette tilsynsarbeidet
- Bidra til videreutvikling og optimalisering av tilsynsarbeidet

Innspill fra bransjen på denne konferansen, som Tilsynsforum vil følge opp, var:

- Selskapene er positive til DSBs samarbeidsbaserte tilsynsform. Tidsbruk kan samtidig diskuteres.
- Varierende tilbakemeldinger på NVEs tilsyn. Ingen hadde erfaring med NVEs *vedlikeholdstilsyn*. NVEs *beredskapstilsyn* ble betegnet som mer formelle og strukturerte, og noen hadde innvendinger til form og reaksjonsbruk. Andre satt igjen med positivt inntrykk også av tilsynsform. Tidligere veldig mye gjort innen beredskapsområdet. Nå er det større krav til tiltak fra NVEs side. NVE-tilsyn innen *økonomisk*

regulering, nøytralitet og spenningskvalitet ble av enkelte trukket fram som i overkant detaljfokuserte.

- I sum mente flere at det totalt sett er for mange tilsynsbesøk fra myndighetenes side. At NVE kanskje har en større utfordring med intern samordning av sine tilsyn innenfor ulike tema, enn i forhold til samordningen med DSB, var også en tilbakemelding fra flere.
- DSBs og NVEs reaksjonsbruk bør samordnes.
- Holdningen var at det er bra at vi blir ført tilsyn med! – Men ha tålmodighet med oss!
- Vurdere differensiert tilnærming til små i forhold til store selskaper.
- Innhent gjerne informasjon og dokumentasjon i forkant av tilsynene!
- Positive erfaringer med samtidige tilsyn innen vedlikehold og modernisering (Ringeriks-Kraft Nett og Gudbrandsdal Energi).
- NVE-pålegg kan oppfattes å stå i motsetning til DSB-krav: eksempel med tilslutning av småkraftverk til nett.

7 Difis vurderinger

I dette kapitlet gir Difi både noen generelle vurderinger av grensesnitts- og rolleproblematikk, og vurderinger av de konkrete spørsmålene om grensesnittet mellom NVE og DSB som ble presentert i 2.3.5.

7.1 Generelt om et formålstjenlig og entydig grensesnitt - effektivitet

Ifølge målet for foreliggende prosjekt skal grensesnittet mellom DSB og NVE være formålstjenlig og entydig.

Det kan være ulike måter å beskrive et *formålstjenlig* grensesnitt. Difi legger generelt til grunn at et formålstjenlig grensesnitt er et grensesnitt som er slik at det *bidrar til en arbeidsdeling mellom to etater som medfører maksimal effektivitet samlet sett*.

Hva er maksimal effektivitet samlet sett? Det er et vidt spekter av forventninger og krav til tilsynsetater. Tilsynsvirksomheten skal være effektiv i flere betydninger, men kan enkelt uttrykkes som

- kostnadseffektiv – gjøre tingene riktig
- formålseffektiv – gjøre de riktige tingene

Kostnadseffektivitet dreier seg om best mulig utnyttelse av de interne ressurser for de mål som skal oppnås. Formålseffektivitet dreier seg om i hvilken grad man oppnår de samfunnsmessige målene som er satt for virksomheten, noe som også vil avhenge av forhold utenfor det en tilsynsetat kan påvirke.

Kravet om effektivitet gjelder NVE og DSB *hver for seg*, og det gjelder NVE og DSB *sett under ett*. Dette kravet har ikke bare betydning for hvordan den enkelte tilsynsetat innretter sin virksomhet, men også for hvordan den enkelte tilsynsetat samarbeider og samordner sin virksomhet med andre tilsynsetater, når det er viktige grensesnitt mellom etatene.

Et formålstjenlig grensesnitt fremkommer gjennom gjensidig tilpasning i arbeidsmåter og oppgavefordeling som gir maksimum formålseffekt til minimum av kostnader.

Samordning og samarbeid i tilsynsvirksomheten som grunnlag for planlegging og prioritering av konkrete tilsynsaktiviteter innebærer at etatene utnytter og tilpasser seg hverandres

- strategi
- arbeidsmetoder
- ressursbruk (kompetanse og kapasitet)
- områdekunnskap

Graden av tilpasning og harmonisering mellom tilsynsetatene for å oppnå synergieffekter, må også sees i lys av de behov og ønsker som pliktsubjektene (næringslivet) har. Maksimal formålseffekt vil forutsette at reguleringene er innrettet slik at næringslivet ikke påføres unødige kostnader eller ulemper.

En annen forutsetning for maksimal effektivitet samlet sett i tilsynet er *rutiner for gjensidig utveksling av informasjon mellom etater*, f.eks. samordning av

- Informasjon og veiledning utad til bruker, jf helhetsprinsippet statens informasjonspolitikk
- Områdeovervåking, dvs. det en tilsynsetat gjør i betydningen å samle inn og systematisere ulike former for kunnskap av betydning for reguleringsområdet.

Målet om et grensesnitt som er *entydig* oppfatter Difi som at det er *størst mulig klarhet i ansvar, roller og oppgaver* slik disse er beskrevet i rammesettende dokumenter (f.eks. stortingsdokumenter, instruksjoner o.l. fra overordnet departement).

I praksis vil ofte en vurdering av om et grensesnitt mellom tilsynsorganer er formålstjenlig og entydig henge sammen med samordningens *styrke*:

LAVT NIVÅ

Ad hoc utveksling av informasjon
Har enkelte faste møteplasser der tilsynsaktiviteter informeres om
Kjenner til hverandres oppgaver /roller
Virksomheten måles ikke på samordning

MIDDELS NIVÅ

Utvexler informasjon jevnlig og iht. rutiner
Gjør oppgaver for andre tilsyn så lenge det ikke belaster egne ressurser
Tilbyr opplæring/kurs til andre tilsyn
Løpende etatsstyring og intern styring inneholder temaet samordning

HØYT NIVÅ:

Oppdaterer hverandres databaser automatisk, eller felles database
Utfører tilsynsoppgaver for hverandre
Kompetanse lånes ut og spres
Styring skjer med utgangspunkt i optimalisering av samlede ressurser

7.2 Er grensesnittet entydig og formålstjenlig?

Et grensesnitt mellom to myndighetsorganer kan være problematisk på tre forskjellige måter:

- To virksomheter utfører samme oppgave - ”dobbeltarbeid”
- Oppgaver blir ikke utført - ”faller mellom to stoler”
- Det stilles ulike krav - ”usammenhengende”

Spesifikt for tilsyn kan man si at følgende forventinger er rimelige når tilsynsobjektene er de samme for to tilsynsmyndigheter:

- Forståelse for de samlede rammebetingelsene
- Harmonisering og fravær av motstridende krav
- Harmoniserte og koordinerte tilsynsaktiviteter

Vi vil bruke disse punktene som vurderingskriterier når vi nedenfor ser på om grensesnittet er entydig og formålstjenlig i regelverket og ved valg av tilsynsobjekter og tilsynstemaer.

7.2.1 Grensesnittet i regelverket

Det er et generelt inntrykk at de *kravene* som den ene tilsynsmyndigheten setter, ikke bare tilgodeser formål som vedkommende myndighet skal ivareta, men også til den andre. Særlig gjelder dette krav til elsikkerhet som også oppfattes å støtte opp om forsyningsikkerhet. Kravene kan være ulikt begrunnet, men oppfattes altså å trekke i samme retning.

Vi har i tidligere kapitler gitt en beskrivelse av hvordan sentrale begreper i regelverket er blitt tolket. Ut fra dette er det Difis vurdering at de aktuelle regelverkene som de to etatene forvalter har en gråsoneseg imellom. Slik regelverk har vokst frem på hver sin side, er ikke grensesnittet entydig. Det er rom for tolkning av hvor langt *ansvaret* til hver etat går, og særlig gjelder dette DSBs forhold til forsyningsikkerhet.

Sånn sett kan man si at grensesnittet i regelverket ikke er formålstjenlig. Det har ført til uenighet ved utarbeidelse av felles informasjonspakker. Vi anser imidlertid ikke problemene med grensesnittet til å være av en slik art og størrelse at det alene rettferdiggjør en større gjennomgang og endring av lov eller forskrift.

Difi anser det heller ikke som en målsetning at lov og forskrift skal "skjære rent" på en slik måte at enhver overlapping eller gråsoneseg unngås. Det ville i så fall lett kunne ført til at enkelte forhold "faller mellom to stoler", dvs. blir uregulert.

Hvis enkelte forhold hadde "falt mellom to stoler", ville det kunne ført til dårligere sikkerhet og pålitelighet på området. Difi er særlig bedt om å vurdere dette spørsmålet. Etter vår oppfatning er ikke grensesnittet i seg selv slik at sikkerheten og påliteligheten påvirkes negativt.

En annen sak er at el-tilsynsloven kan trenge en gjennomgående revisjon med tilhørende justering av begrepsbruk, ut fra sin alder og at den har vært "lappet på" i flere omganger. En slik revisjon kan eventuelt kombineres med en harmonisering med energiloven, men en gjennomgripende revisjon av el-tilsynsloven bør ikke etter vår vurdering begrunnes med denne grensesnittproblematikken alene.

Overlappende ansvar i det overordnede regelverket synes ikke å ha ført til at det rettes motstridende krav til nettselskapene. Difi mener at motstridende krav enkelt kan forbebygges gjennom samarbeid mellom de to etatene om felles utvikling og bruk av normer, standarder og veiledninger. Her kan Tilsynsforum ha en viktig funksjon, selv om dette p.t. ikke eksplisitt fremgår av mandatet.

7.2.2 Grensesnittet mht. tilsynsobjekter

NVE og DSB skal føre tilsyn med de samme tilsynsobjektene (etatene har de samme pliktsubjektene), som er nettselskaper med ansvar for

distribusjonsnett, regionalnett og sentralnett. Vektleggingen av dokumentbasert kontroll vs. inspeksjon og fysisk kontroll kan være forskjellig, og prioriteringen av hvilke nettselskaper en fører tilsyn med, kan være ulik. Videre kan det innen NVE være ulik prioritering avhengig av hvilke bestemmelser en fører tilsyn ut fra. Dette endrer imidlertid ikke at begge etater skal føre tilsyn med alle nettselskaper. Fordi det er fullt sammenfall mellom kretsen av pliktsubjekter, oppstår det ikke noe grensesnitt eller gråsoner.

7.2.3 Grensesnittet mht. tilsynstemaer

Et åpenbart område av felles interesse kan gis overskriften *vedlikehold*. Men Difi mener å kunne se at overlappingen strekker seg lengre enn dette, ved at også forsyningssikkerhet er omfattet. Imidlertid har etatene litt ulikt syn på om også dette er et ansvarsområde for DSB.

Ut fra de overordnede hensynene som hver av etatene skal ivareta, er de opptatt av delvis de samme forholdene i nettselskapene. Både etatene selv og nettselskapene har pekt på en rekke tekniske og driftsmessige temaer som er felles for de to etatene. For en stor del er dette temaer som kan grupperes under ”vedlikehold og modernisering”.

Når det gjelder de tekniske og driftsmessige kravene som hhv. NVE og DSB setter, ser det ikke ut til å være forskjeller. Det brukes ikke ulike normer og standarder. Krav som settes ut fra det ene hensynet (for eksempel elsikkerhet) ivaretar også hensynet til det andre hensynet (for eksempel forsyningssikkerhet).

Vår konklusjon er altså at de tekniske/driftsmessige kravene ikke er usammenhengende. Men som påpekt av Regelverksgruppa, kan krav som gjelder ett forhold finnes i flere forskrifter, og en samlet presentasjon av kravene er derfor viktig.

Når det gjelder problematikken rundt aldring og behov for *reinvestering/modernisering*, kan det ses på som et område av felles interesse, men samtidig som et område der skjønnsutøvelsen kan være ulik ved avveining av flere hensyn, bl.a. økonomiske.

7.2.4 Økonomiske hensyn

DSBs tematiske bredde er smalere enn NVEs, ved at NVE også fører tilsyn med økonomiske og markedsmessige forhold.

I moderne og komplekse samfunn er det ikke til å unngå at ett og samme forhold (for eksempel en fysisk gjenstand eller en aktivitet) fra myndighetene er omfattet av mer enn ett hensyn og ett regelverk. Hensyn til en faglig rasjonalitet er supplert med hensyn til for eksempel miljø, likestilling og integrering. De ulike hensynene må da veies opp mot hverandre hvis de trekker i ulik retning. I slike situasjoner bør tilsynsorganer kjenne til det andre tilsynsorganets formål og virksomhet, og ta disse med i betraktningen i sin egen tilsynsvirksomhet.

Krav fra hhv. NVE og DSB kan utgjøre dilemmaer og medføre krevende prioriteringer for nettselskapene, men Difi har ikke inntrykk av at

nettselskapene opplever at krav fra de to etatene i konkrete tilfelle står i direkte motsetning til hverandre, og at avveining som da må gjøres blir så vanskelig at enten den ene eller den andre etatens føringer må ignoreres.

Avveiningen av de tekniske/driftsmessige kravene mot økonomiske krav er en problemstilling internt i NVE, mellom DSB og NVE og i det enkelte nettselskap. Etter Difis vurdering kan man ikke gjennom harmonisering av regelverk ”samordne seg bort fra” slike avveininger.

Difi har ikke gått inn på om inntektsrammereguleringen og KILE-ordningen kan eller bør endres slik at det gir større incentiver til å foreta vedlikehold, modernisering og reinvestering. Dette ville i så fall ha krevd at Difi hadde gått inn på avbrudds-, feil- og skadestatistikk og årsaker til uønskede hendelser, og sett på om disse i sin tur hadde noe med økonomien i selskapene å gjøre.

Difi registrerer at NVE og DSB gjennom rammeavtalen av 2004 har en gjensidig informasjons- og konsultasjonsplikt. Konsultasjonsplikten gjelder eksplisitt ved endringer av den økonomiske reguleringen.

7.2.5 Oppsummering

De to aktuelle lovene bidrar til at ansvaret mellom de to etatene er uklart. Difi mener at dette taler for at det vurderes å revidere el-tilsynsloven, og eventuelt harmonisere denne med energiloven. Det delvis uklare grensesnittet i lovverket er imidlertid ikke i seg selv noe som svekker elsikkerheten og forsyningssikkerheten på området.

Begge etaters tilsynsmetodikk ved tilsynsbesøk er systembasert og en kombinasjon av dokumentgjennomgang og fysisk kontroll (verifikasjon). Det utarbeides rapporter som lister opp avvik og anmerkninger.

Difis gjennomgang viser at det er stor grad av overlapping mellom etatenes tilsynsmetodikk. Vedlikehold og modernisering er to hovedområder for begge etater. NVEs tilsyn er bredere ved at det bl. a. også omfatter økonomiske og markedsmessige forhold, mens DSB har størst antall tilsynsbesøk, primært fordi alle nettselskap i de lokale nettene besøkes årlig pga inntektskrav og gebyrordning.

7.3 Er samordningen av tilsyn hensiktsmessig og tilstrekkelig?

7.3.1 Tilsynsforum som samordningstiltak

Difi mener at etableringen av Tilsynsforum var et godt grep. Samtidig mener vi å se at samordning mellom NVE og DSB er blitt synonymt med Tilsynsforum, dvs. at det som skjer av samordning skjer i regi av Tilsynsforum og ikke noe annet sted.

Tilnærmingen til samordning i forumet har vært planmessig, og samtidig skrittvis og kanskje litt forsiktig. Hvis vi skal plassere samordningen mellom NVE og DSB gjennom Tilsynsforum på skalaen lavt-middels-høyt koordineringsnivå, vil vi si at den for øyeblikket ligger mellom lavt og middels,

men er i bevegelse. Noen endelig plassering er ikke mulig å foreta, da dette er avhengig av det konkrete innholdet i og oppfølgingen av punkter som står i handlingsplanen, se nedenfor.

Tilsynsforum har i stor grad vært et forum for gjensidig orientering og utveksling av planer.

I tillegg har Tilsynsforum vært en pådriver når det gjelder felles tilsyn, som synes å være den primære samordningsstrategien til DSB og NVE. Man gjennomfører et begrenset antall felles tilsyn for å vinne erfaring. Det er en fornuftig tilnærming. Det er en bevissthet i etatene og i bransjen på at det er kostnadskrevende med felles tilsyn, og at det er begrensninger i nytten. Felles tilsyn er heller ikke noe nytt konsept.

Mulighetene og samtidig begrensningene til et forum som Tilsynsforum ligger i å holde seg til relativt ukontroversielle saker. Som et organ på siden av linjen i de to etatene kan ikke Tilsynsforum være en aktør som gjennomfører tiltak som det ikke er bred enighet om i begge etater. Mandatet for Tilsynsforum viser også at det er et drøftingsorgan mellom de to etatene.

Samtidig må det tilføyes at Tilsynsforum har ambisiøse overordnede mål, bl.a. å utnytte samlede ressurser for mest mulig effektivt tilsynsarbeid. Videre inneholder handlingsplanen for Tilsynsforum et offensivt punkt om bruk av statistikk og erfaringer som grunnlag for felles tilsynsstrategi og samordnet tilsynsplan. Styrken i samordningen vil avhenge av hva man legger i samordnet tilsynsplan. Hvis det er begrenset til ikke ”å gå i beina på hverandre” hos samme pliktsubjekt, er dette bra, men ikke alene et tegn på sterk grad av koordinering.

For at det skal være sterk grad av koordinering, må det samarbeides om operative aktiviteter. Dit har de to etatene ikke kommet per i dag, og Tilsynsforum kan med sine begrensede ressurser og begrenset møtehyppighet ikke forventes å bringe de to etatene dit alene. Tilsynsforum kan være en pådriver ved å foreslå å sette i gang slike aktiviteter, men gjennomføringen krever at linjeorganisasjonene involveres sterkere, med personell og økonomiske ressurser. I 7.3.2 og 7.4 er det eksempler på aktiviteter.

Etter sitt mandat kan Tilsynsforum opprette arbeidsgrupper. Dette har ikke vært brukt, med mulig unntak ved forberedelsen til seminar og konferanse. Dersom Tilsynsforum ønsker å iverksette eller detaljere forslag, antar vi at dette heller bør skje i form av felles prosjekter som etableres av de to etatene, enn gjennom arbeidsgrupper under Tilsynsforum.

Det er etter Difis vurdering ikke nok at Tilsynsforum er forankret i ledelsen i de to etatene. I tillegg kreves at koordinering av operative aktiviteter besluttes på høyt nivå i de to etatene.

Tilsynsforum har vært i sving siden mars 2008, og det er viktig at koordineringsaktivitetene utvikles til et nytt nivå og at fornuftige tiltak til beste for nettselskapene og de to etatenes effektivitet ikke skyves ut i tid.

7.3.2 Andre tiltak

NVE og DSB har en rammeavtale, men denne ser ut til å ha liten relevans for håndteringen av grensesnittsproblematikken. Det er ikke vist til samarbeidsavtalen i forbindelse med regelverksrapportens arbeid eller opprettelsen av Tilsynsforum.

Innenfor rammeavtalen kan partene etablere egne avtaler for særskilte områder. Vi kan ikke se at slike avtaler har kommet i stand.

Difi kan heller ikke se at det finnes andre avtaler eller felles prosedyrer som regulerer grensesnittsproblematikken, utover det som skjer i regi av Tilsynsforum. Dette betyr bl.a. at samarbeidet er ”uregulert”, og at utveksling av informasjon, data, kompetanse m.v. skjer ad hoc. Dette er uproblematisk dersom ambisjonsnivået for samarbeid og koordinering er begrenset til gjensidig orientering og drøfting av temaer av felles interesse.

Skal man imidlertid komme over på samhandling, kreves en formalisering av samarbeidet. Det må da avtales og besluttes en rekke forhold, bl.a. knyttet til kostnadsdekning, tilgang til IKT-systemer, saksgang og bruk av reaksjonsmidler. Å gjøre tilsynsaktiviteter for hverandre er et kjernesporsmål som bør aktualisere disse forholdene. Med dette sikter vi for eksempel til at en etat gjør undersøkelser og kontroller for den andre etaten om konkrete forhold i nettselskapene, herunder planer og status for gjennomføring av tiltak, og som formidles i form av en rapport. Vi presiserer at vi i dette ikke legger noen endring i fordeling av myndighet til å fatte vedtak, men at det dreier seg om en måte for mer effektivt å fremskaffe opplysninger som en del av grunnlaget for eventuelle vedtak.

I tillegg til opprettelse av Tilsynsforum, foreslo regelverksgruppa en del andre tiltak. Deler av dette arbeidet er stilt i bero, dels i påvente av Difis prosjekt, dels som følge av uenighet om ansvar. Difi anser det som viktig å følge opp regelverksgruppas forslag, og å følge opp intensjonene i rammeavtalen gjennom felles tiltak. Dette er linjeorganisasjonenes ansvar.

7.3.3 Oppsummering

Samordningen mellom DSB og NVE skjer innenfor en rammeavtale av 2004 som synes å ha hatt liten praktisk betydning på energiområdet, og gjennom et felles tilsynsforum som ble etablert i 2008. Det er imidlertid lite av løpende og operativ samordning mellom etatene. Mye er overlatt til tilsynsforumet, som i stor grad er et forum for gjensidig informasjon og drøfting av felles forsøktiltak. Tilsynsforumet arbeider med felles tilsynsplan og strategi. Difi mener at samordningen av tilsynsvirksomheten, informasjonsutvekslingen og samarbeidet kan og bør gå lengre. Bransjen har gitt uttrykk for tilsvarende oppfatning.

For å styrke samordningen i tråd med statens informasjonspolitikk, tilsynspolitikk og IKT-politikk, kreves det at linjeorganisasjonene kommer sterkere inn i bildet. Det bør derfor inngås avtaler mellom etatene på mer

konkrete områder enn rammeavtalen, og det må avklares hvordan samordningsprosjekter skal igangsettes og drives.

Tilsynsforumet har tatt initiativ til felles tilsyn. Difi mener at dette bør fortsette, for å få mer erfaringer, og at det i tillegg og relativt raskt bør igangsettes forsøk med å utføre tilsynsoppgaver for hverandre, men uten at myndighetsforhold endres.

7.4 Er informasjonsflyten god nok?

Vi har vært inne på at alle nettselskaper inngår i kretsen av pliktsubjekter for begge etater. Vi har også vært inne på at kravene som stilles fra hhv. NVE og DSB, trekker i samme retning. Ut fra dette er det nærliggende å tenke at det vil være rasjonelt at etatene gjensidig utveksler tilsynsplaner, funn fra tilsyn, statistikk, analyser og vedtatte reaksjoner m.v.

Dette skjer i og for seg i dag, men ikke på en optimal måte. Informasjonen må i mange tilfelle rekvireres via utpekte kontakter, og det tar tid å få tak i den.

Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor - Dokument 3:12 (2007-2008) viser at eksisterende informasjon ikke blir gjenbrukt i det omfang den kunne blitt, noe som er til hinder for å kunne effektivisere saksbehandlingen og for å utvikle elektroniske tjenester rettet mot privatpersoner og næringsliv. For å øke utbredelsen av automatisert elektroniskutveksling av informasjon, må eksisterende informasjon i forvaltningen identifiseres og tilrettelegges for slik utveksling.

Riksrevisjonen undersøkelse om statlig virkemiddelbruk for sikker og pålitelig overføring av kraft i distribusjonsnettet - Dokument 3:15 (2007-2008) pekte på at manglende tilsyn med driftssikkerheten og manglende oversikt over nettselskapenes vedlikehold og reinvesteringer kan medføre at tilstanden i deler av distribusjonsnettet forverres uten at energimyndighetene får kunnskap om det.

St.meld. nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*, og Stortingens behandling av denne i april 2007, understreket den økende viktigheten av elektronisk samhandling mellom virksomhetene og sektorene i det offentlige. For å kunne yte bedre og mer effektive tjenester, skal offentlig sektor samordnes mer gjennom standardisering, felles arkitektur og ved mer samarbeid om bruk av løsninger og gjenbruk av informasjon.

I St.meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* har regjeringen presisert at statlig forvaltning skal legge syv arkitekturprinsipper til grunn ved vesentlige endringer og nyutvikling av IKT-systemer, blant annet *fleksibilitet, interoperabilitet og åpenhet*. Dette er prinsipper som legger til rette for gjenbruk av opplysninger på tvers av forvaltningsorganer. Difi har utarbeidet en nærmere beskrivelse av prinsippene og hvordan de skal forstås, se www.difi.no. Prinsippene kan bare fravikes dersom det etter en helhetlig vurdering er klare ulemper eller utilsiktede konsekvenser ved å følge

prinsippene i det konkrete prosjektet. Gjenbruksmuligheter skal således være et av de styrende hensyn ved utvikling av IKT-løsninger i staten.

NVE og DSB bør ha dette som en rettesnor for samarbeidet om informasjonflyt.

7.4.1 Informasjonsflyt mellom NVE og DSB

En fremgangsmåte for å vurdere informasjonsflyten kan gå ut på først å se på hva som finnes av informasjon i de to etatene, dernest se på hvilket utvalg av dette som utveksles mellom etatene og hvordan denne utvekslingen skjer. Vurderingen må ta utgangspunkt i hva om kan være relevant å oversende, dvs. at det må ha en hensikt for den mottakende etats formål og oppgaver. Difi er ikke kjent med at det er gjort en totalanalyse av hvilke data som er av felles interesse og som etatene bør gjøre tilgjengelige for hverandre.

NVE har en rekke datasystemer som inneholder data om nettselskapene: eRapp, FASIT, system for registrering av anlegg og beredskapssystem. I sum gir dette NVE oversikt over situasjonen i selskapene mht. økonomi, marked, beredskap, anleggene, feil og kvaliteten som ytes overfor nettkundene.

Så vidt vi forstår er ikke DSB tilknyttet noen av disse systemene, men kan etterspørre og motta enkeltinformasjon og statistikk ved behov. Det faktiske omfanget av informasjon fra NVEs systemer til DSB er etter Difis inntrykk svært lavt. Vi antar at det kunne vært aktuelt for DSB både å se systematisk på data om feil i nettene, og å få ut data om feil i det enkelte selskap. Videre vil det være aktuelt å hente ut data fra NVEs systemer som grunnlag for DSBs fakturering av nettselskapene, i stedet for å innhente dette selv gjennom egen rutine.

DSB er tilknyttet Felles tilsynsdatabase (FTD), og legger inn data i denne. Så vidt Difi forstår, er det for tiden uaktuelt å gi NVE tilgang til FTD, noe som ville vært av interesse i NVEs tilsynsarbeid med nettselskapene.

DSBs rapporter fra tilsyn hos nettselskapene lagres kun i et saksbehandlings-system. Dvs. at informasjonen ikke legges inn i en søkbar database. Per i dag er det med andre ord ingen praktisk måte som NVE eventuelt kan få tilgang til disse tilsynsdataene på. Hovedproblemet ligger imidlertid mer på at måten rapportene er utformet på, ikke synes å passe for NVEs behov.

En ny database der data fra tilsynsbesøkene vil bli lagt inn er under arbeid i DSB. Det nye fagsystemet vil bli tatt i bruk høsten 2009. Her kan det være aktuelt å gi NVE tilgang, men Difi har fått opplyst at det er sikkerhetsmessige problemstillinger knyttet til dette¹¹.

Difi mener at utveksling av informasjon til bruk i det operative arbeidet på sikt ikke bør skje i og via et drøftingsorgan på siden av linjeorganisasjonene.

¹¹ Hvis NVE kan gis tilgang til *noen* av opplysningene, vil nevnte arkitekturprinsipper tilsi at løsningene tilrettelegges for tilgang til de aktuelle opplysningene. Dersom det også er tekniske utfordringer knyttet til *hvordan* tilgang kan ordnes på en sikker måte, kan Difi eventuelt involveres, jf. at Difi har ansvar for felleskomponenter (samtrafikknav) på eID-området.

Informasjonsflyten må skje løpende og mellom linjeorganisasjonene. Tilsynsforum kan og bør peke på behov for annen og bedre informasjonsflyt (jf. mandatet: ”Forumet skal tilrettelegge for informasjonsdeling ...”), men dette må så iverksettes av linjeorganisasjonene, eventuelt etter et forberedelsesarbeid i form av ett eller flere prosjekter, som utarbeider og iverksetter dataløsninger for dette.

Tilsynsforum bør ikke selv ta på seg ansvaret for å formidle informasjon mellom de to etatene, i så fall tar det rollen som et operativt koordineringsorgan. Hvis denne rollen er aktuell, bør det gjenspeiles eksplisitt i et nytt mandat (og nytt navn) for Tilsynsforum.

Ovenstående innebærer i sum at informasjonsutvekslingen ikke kan sies å skje på et mest mulig rasjonell måte i dag. Det skjer en viss utvikling, men det er usikkerhet knyttet til tilgang til datasystemene på tvers av etatsgrenser.

7.4.2 OEDs og JDs behov

Departementenes behov for informasjon er begrenset. Departementenes vil stort sett få sine behov dekket gjennom den løpende rapporteringen i etatsstyringen. I tillegg vil det ved større hendelser i nettet være behov for å kunne holde seg oppdatert, og å få forklaringer på hvordan hendelsene kunne oppstå og informasjon om tiltak.

De to departementene vil ha en forventning om at informasjonen fra de underliggende etatene er konsistent, både når det gjelder status generelt, og når det gjelder en pågående eller tilbakelagt krise, for eksempel et lengre eller alvorlig strømbortfall.

Dette krever at de to etatene, også av hensyn til departementenes behov, utveksler informasjon både under normale omstendigheter og i krisesituasjoner. Kvaliteten på det materialet som går til departementene vil kunne påvirkes av hvilke rutiner man har for utveksling av data og informasjon mellom de to etatene.

Det vil derfor være i departementenes egeninteresse å ha oppmerksomhet på disse rutinene, for eksempel i etatsstyringssammenheng. En slik oppmerksomhet vil også innebære en adekvat og konkret oppfølging fra JDs og OEDs side av intensjonene i St.meld. nr. 17 (2006-2007) og Stortingets behandling av denne.

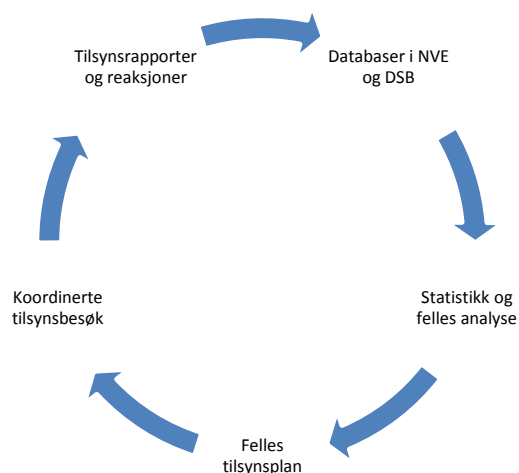
Difi har ikke undersøkt prosedyrer og rutiner i tilknytning til krise- og beredskapssituasjoner.

7.4.3 Oppsummering

Informasjons- og dataflyten mellom de to etatene er begrenset og skjer ad hoc. Det bør derfor igangsettes et arbeid med å se på hvilke dataelementer i de to etatene som er av interesse for den andre, som et grunnlag for utveksling av data og informasjon. Netteselskapene på sin side vil kunne bli avkrevd mindre rapportering.

Difi mener at bedre informasjonsflyt mellom de to etatene kan være ett av flere bidrag til bedre kunnskap om tilstanden i nettet. En slik samordning mellom etatene vil også bidra til at JD og OED mottar mer helhetlige og konsistente informasjoner og analyser. Også av denne grunn bør departementene ha oppmerksomhet rettet mot etatenes oppfølging av relevante forvaltningspolitiske dokumenter.

Difis vurdering er at utfordringene knyttet til informasjonsflyt ikke er løst. Difi mener at etatene bør komme over på iverksetting av varige tiltak etter en helhetlig modell, som illustrert på en forenklet måte nedenfor:



7.5 Er rollene klare nok?

I organiseringen av statlig tilsynsvirksomhet er klarhet i roller helt sentralt. Den generelle betydningen av rolleklarhet ble fremhevet i St. meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn og betegnet som en av utfordringene ved dagens tilsynsorganisering. Rolleklarhet har sammenheng med tre forhold:

- Det er ikke alltid klare ansvarsforhold i oppgavefordelingen mellom de ulike tilsynene
- I mye av tilsynsarbeidet er det en sammenvevning av politikk og fag
- Mange tilsyn har en blanding av direktorats-, tjenesteprodusent- og tilsynsoppgaver

I grensesnittet mellom DSB og NVE er det første av disse forholdene, klare ansvarsforhold i oppgavefordelingen mellom de to tilsynene, som Difi mener det er grunn til å se nærmere på. I St. meld. nr. 17 (2002-2003) er betydningen av dette utdypet slik:

For det første er det ikke alltid klare ansvarsforhold hva gjelder oppgavefordelingen mellom de ulike tilsynene. Dette har sitt opphav i at flere tilsyn kan sies å føre kontroll med samme overordnede formål, men hvor tilsynene er hjemlet i forskjellige regelverk og forvalter ulike virkemidler. Tilsynene vil ofte rette seg mot de samme tilsynsobjekter og behandle ulike aspekter av de samme saksforhold. Dette gjelder for eksempel på konkurransesiden der tilsynet med virksom konkurranse

utføres foruten av Konkurransetilsynet også av Kredittilsynet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Eierskapstilsynet og Post- og teletilsynet. Siden flere tilsyn kan ha ansvar for samme sak, har det vært behov for å etablere en rekke samarbeidsavtaler for hvordan saksbehandlingen skal koordineres. Selv om disse samarbeidsavtalene er funksjonelle, kan det likevel være behov for en klarere definering av grenselinjer og ansvarsdeling mellom tilsynene.

Stortingsmeldingen peker videre på følgende:

For å unngå de rolleklarheter som slike forhold fører med seg, er det behov for en klarere rolle- og oppgavedeling mellom de ulike tilsynene, innenfor hvert tilsyn og mellom tilsynene og deres overordnede departement. For at roller og oppgaver skal fremstå som ryddige overfor allmennheten og tilsynsobjektene, bør formålene med de enkelte tilsynene i større grad klargjøres og rendyrkes slik at det blir klart hvilke tilsyn som har ene- eller hovedansvar for å følge opp hvert enkelt formål.

Dette viser etter Difis oppfatning at rollene til DSB og NVE er sentrale i en vurdering av grensesnittet mellom de to etatene. Et viktig spørsmål i denne forbindelse blir om roller og oppgaver fremstår som ryddige overfor allmennheten og tilsynsobjektene, og om det er klart hvilken etat som har ansvar for hva, når det gjelder forsyningssikkerhet. Med utgangspunktet i det som kalles etatenes samfunnsoppdrag foretar Difi i det etterfølgende en beskrivelse og tolkning av etatenes roller.

Difi har gjennomgått modellen for tilsyn, samordning og informasjonsutveksling mellom Ptil og OD, som har et lignende grensesnitt som DSB og NVE, og som i utgangspunktet har interesse som et sammenligningsgrunnlag. Difi har gjennom dette fått interessant innsikt i grensesnittproblemstillinger i reguleringen på et annet samfunnskritisk område. Difi har merket seg en del viktige forskjeller sammenlignet med kraftforsyningen. Dette gjelder bl. a. fordelingen av oppgaver på myndighetssiden, et bredt sikkerhetsbegrep og særtrekk ved petroleumsindustrien. Difi vurderer disse forskjellene som så vesentlige at det ikke synes hensiktsmessig å trekke direkte lærdom av ordningen mellom Ptil og OD. Difi vil likevel nevne at det er en godt utviklet rolleforståelse hos disse tilsynene, og denne er nedfelt i styrende dokumenter.

7.5.1 Rollene til NVE og DSB

Rollene til NVE og DSB er beskrevet i henholdsvis avsnitt 4.1. og 5.1.

Forenklet kan man si at NVE har hovedrollen forvalter av ressursen elektrisk kraft, og forsyningssikkerhet er et av energilovens viktigste formål og et av de sentrale hensyn som NVE skal ivareta. Difi vil påpeke at denne rollen ikke er et uklart eller omstridt punkt i grensesnittet mellom DSB og NVE.

Roller til DSB favner generelt sikkerhet og beredskap på alle samfunnssektorer, og altså mer enn det som direkte gjelder elektrisitet. I

sammenheng med vurdering av grensesnittet mellom DSB og NVE er det to sentrale roller til DSB som har betydning:

- Rollen å verne mot farer ved elektrisitet (elsikkerhet)
- Rollen å følge opp at andre myndigheter med sikkerhets- og beredskapsoppgaver tar ansvar på sin sektor (nasjonal pådriver og koordinator)

Dette er i prinsippet to forskjellige roller, og som det bør skilles mellom i utøvelsen av tilsynsvirksomheten. Et kjernespørsmål er om DSB i disse to sammenhenger har noen rolle eller ansvar i forbindelse med forsyningsikkerhet, eller om dette utelukkende er en del av NVEs rolle. Dette drøftes nedenfor med utgangspunkt i de to rollene.

7.5.2 Om rollen å verne mot farer ved elektrisitet (elsikkerhet)

Elsikkerhet er ett av flere områder der DSB har et direkte fagansvar, og er det som kan kalles sektoransvarlig myndighet. Her er ansvar og oppgaver nedfelt i tilsynsloven med forskrifter (elsikkerhetsregelverket). DSB forvalter elsikkerheten i hele verdikjeden fra produksjon, distribusjon og bruk av elektrisitet til bruk av elektrisk utstyr i yrkeslivet og husholdningene. Tilsynsloven har til formål å verne mot farer ved elektriske anlegg og elektrisk utstyr.

Difi er ikke kjent med materiale som viser at begrepet elsikkerhet er utredet juridisk etter at Elektrisitetstilsynet¹² ble skilt ut fra NVE i 1991, hverken i forbindelse med revisjoner av tilsynsloven og forskrifter, eller i forbindelse med utforming og revisjoner av energiloven. Det synes heller ikke slik at departement eller noen annen instans uttrykkelig har vurdert eller godkjent fortolkningen av dette begrepet¹³.

Selv om forståelsen av begrepet elsikkerhet kan sies å ha en uklar formell status, er Difi av den oppfatning at dette ikke har eller bør ha avgjørende betydning for klargjøringen av grensesnittet mellom DSB og NVE. Dette begrunnes nærmere i det følgende.

DSB tolker begrepet elsikkerhet slik at forsyningsikkerhet (i betydningen bortfall av strøm) er en del av begrepet. Det er alminnelig enighet om at det i mange (de fleste) tilfeller er slik at tiltak av hensyn til elsikkerhet, også er tiltak som bidrar direkte eller indirekte til forsyningsikkerhet, og dette synspunktet deles av DSB og NVE. Denne positive årsakssammenhengen fra elsikkerhet og til forsyningsikkerhet er viktig og helt sentral i grensesnittvurderingen. Årsakssammenhengen kan også gå den motsatte veien: Tiltak av hensyn til

¹² Elektrisitetstilsynet fikk nye oppgaver i 1994 og endret navn til Produkt- og Elektrisitetstilsynet. Omtalt i kapitel 3.1.

¹³ I forbindelse med at Elektrisitetstilsynet i 1994 la grunnlaget for sin strategiske plan ble begrepet elsikkerhet presisert, og det ble forstått slik at forsyningsikkerhet er en del av begrepet. Det var Elektrisitetstilsynet selv som gjorde dette. Dette ble senere lagt til grunn av den nye etaten Produkt- og Elektrisitetstilsynet.

forsyningssikkerhet kan bidra til elsikkerhet, men sammenhengen er generelt mer usikker.

Denne faglige sammenhengen at elsikkerhet ofte bidrar til forsyningssikkerhet, innebærer ikke at DSB også har forsyningssikkerhet som et formål, eller at DSB har noen direkte rolle eller ansvar i forbindelse med dette (som elsikkerhetsmyndighet).

Det er neppe tvil om at fagpersonalet i DSB på elsikkerhetsområdet har faglig innsikt i mange tekniske forhold som også er relevante for forsyningssikkerhet i nettsystemer, og at DSB således har en viss faglig kunnskap om forsyningssikkerhet som sådan. Denne kompetansen på forsyningssikkerhet oppfatter Difi i noen tilfeller gir et godt grunnlag for vurdering av tiltak, men Difi vil understreke at dette generelt ikke vil utgjøre alt av betydning for dette reguleringsformålet. Et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om forsyningssikkerheten er god nok, vil normalt kreve mer innsyn i og kunnskap om nettselskapenes virksomhet enn det tilsyn med elsikkerhet kan forventes å gi.

Den kunnskapen om forhold av betydning for forsyningssikkerhet som DSB får gjennom tilsyn, bør DSB systematisk formidle til NVE. Det vil være opp til NVE å vurdere om det bør innhentes andre opplysninger om forsyningssikkerhet, og det er NVE som må vurdere om det eventuelt bør treffes tiltak. DSB vil slik Difi ser det, ikke ha noe formelt saksbehandlingsansvar. Det har heller ikke vært tilfeller der DSB har gitt pålegg eller fattet vedtak bare med begrunnelsen forsyningssikkerhet.

På denne bakgrunn mener Difi at situasjonen er slik at DSB kan bidra til forsyningssikkerhet, men kan ikke gi pålegg om tiltak med begrunnelsen forsyningssikkerhet. Tiltak fra DSBs side må være begrunnet i vern mot farer ved elektrisitet. Selv om fravær av elektrisitet ikke medfører fare på grunn av egenskapene ved elektrisitet, kan fravær av elektrisitet innebære fare ut fra at maskiner, utstyr eller lyskilder settes ut av funksjon, men det er i prinsippet en annen sak. Dette vil generelt si at en vare eller tjeneste ikke er tilgjengelig for å dekke behov i samfunnet. I de tilfeller dette blir en sak for myndighetene, må det tilligge den som har rollen å sørge for forsyningssikkerhet, altså NVE.

7.5.3 Om rollen som nasjonal pådriver og koordinator overfor andre myndigheter

DSB skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet, være pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser samt sørge for god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering.

DSB skal arbeide for at alle tar ansvar, også andre myndigheter. Denne rollen er forankret i opprettelsen av DSB. Også NVE er blant de myndigheter som DSB skal følge opp, og innebærer at DSB i denne rollen kan gå inn og stille spørsmål om forsyningssikkerhet ivaretas på en forsvarlig måte i reguleringen av nettselskapene. Det er Difis oppfatning at dette i så fall må skje overfor NVE og ikke direkte overfor nettselskapene, fordi det dreier seg om *NVE følger opp nettselskapene på en tilfredsstillende måte*. Dette dreier seg ikke primært om

nettselskapene etterlever regelverket om forsyningssikkerhet – det er et sekundært spørsmål i denne sammenheng.

Et viktig spørsmål er hvordan DSB skal utøve denne rollen og på hvilket grunnlag. Hensynet til klarhet og ryddighet i roller tilsier at DSB bør utøve denne rollen uavhengig av rollen som elsikkerhetsmyndighet. En konsekvens av dette bør være at det i utgangspunktet er andre personer enn dem som har ansvar for elsikkerhet, som har denne oppfølgingsoppgaven av hensyn til tilstrekkelig organisatorisk uavhengighet og rolleklarhet.

Et annet viktig spørsmål er hvordan DSB tilegner seg den informasjon og kunnskap som er nødvendig for vurderingen av tilstand og om det er påkrevet med tiltak. Oversikt over risiko og sårbarhet bør fremskaffes planmessig og systematisk. Innhenting, bearbeiding og analyse av grunnlagsdata må være basert på faglige kriterier og vurderinger. I prinsippet må dette være helt tilsvarende som for utøvelsen av rollen som tilsynsmyndighet som f.eks. på området elsikkerhet.

Oppfølging av den som etter loven er ansvarlig (pliktsubjektet) skjer normalt først ved å henvende seg til den ansvarlige, før man eventuelt tilkjennegir vurderinger om risiko og sårbarhet. Den ansvarliges egne vurderinger og (tilleggs)opplysninger er nødvendige, for å få et tilstrekkelig vurderingsgrunnlag for om det bør reageres på noen måte. Kravet til tilstrekkelig opplysning av saken og forsvarlig saksbehandling tilsier at man innhenter synspunkter fra den ansvarlige. Tilsvarende bør gjelde for DSB når sektormyndigheter følges opp.

Som nevnt i punktet om rollen som elsikkerhetsmyndighet har DSB en viss kompetanse på forsyningssikkerhet. I konkrete tilfeller kan det være slik at noe som observeres ved tilsyn med elsikkerhet er relevant og holdbar informasjon om forsyningssikkerhet, og at DSB kan gjøre seg vurderinger som også er holdbare og relevante. Men som fagmyndighet har NVE langt mer kunnskap om nettselskapene og forhold av betydning for forsyningssikkerhet. Et fullstendig vurderingsgrunnlag for DSB forutsetter at en slik vurdering er innhentet fra NVE. Først når dette er gjort, kan DSB overfor NVE og for offentligheten gi uttrykk for synspunkter på forsyningssikkerhet og andre forhold av betydning som henger sammen med dette.

Denne rollen som pådriver og koordinator overfor andre fagmyndigheter skal forutsetningsvis også utøves i samarbeid med disse myndighetene. Det bør i slike tilfeller ikke skapes tvil om at vurderinger eller uttalelser fra DSBs side i tilstrekkelig grad er basert på opplysninger som er innhentet for formålet, f. eks. forsyningssikkerhet, og ikke noe annet. Difi vil understreke at når DSB går inn på andre myndigheters forvaltning av sine fagområder, stiller dette store krav ikke bare til DSBs kompetanse og faglige grunnlag, men i vel så stor grad til fremgangsmåter. Rollens natur er krevende og innebærer en balansegang slik at den ikke bidrar til et inntrykk av uklarhet mellom myndigheter og av kompetansestrid.

Det er Difis oppfatning at rollene ikke er tilstrekkelig klargjort mellom DSB og NVE, og heller ikke er beskrevet tilstrekkelig i styrende dokumentasjon. På

denne bakgrunn mener Difi at reguleringsformålene i større grad bør klargjøres, slik at det blir klart hvilke tilsyn som har et ene- eller hovedansvar for å følge opp hvert enkelt formål. Difi vil anta at gjennomgangen ovenfor bør danne utgangspunktet for en slik avklaring.

7.5.4 Oppsummering

NVE har rollen som forvalter av ressursen elektrisk kraft, og forsyningssikkerhet er et av de sentrale hensyn som NVE skal ivareta. DSB har to roller som er relevante når det gjelder elektrisk kraft: For det første å verne mot farer ved elektrisitet, og for det andre å følge opp myndigheter med sikkerhets- og beredskapsoppgaver, som f.eks. NVE.

Difi mener at rollene sett i et grensesnittperspektiv ikke er tilstrekkelig klargjort, og at drøftingen ovenfor bør være førende for en presisering av rollene, og for mer konkrete avtaler og ordninger etatene imellom.

8 Forslag

Det er et mål for prosjektet at grensesnittet mellom DSB og NVE skal være formålstjenlig og entydig. Et entydig grensesnitt forstår Difi slik at det er størst mulig klarhet i ansvar, roller og oppgaver, og at dette er beskrevet i rammesettende dokumenter. Et formålstjenlig grensesnitt fremkommer ikke bare gjennom klargjøring i regelverk, men også gjennom gjensidig tilpasning i arbeidsmåter og oppgavefordeling som gir maksimum formålseffekt til minimum av kostnader.

Et entydig og formålstjenlig grensesnitt må selvsagt også komme til uttrykk i praksis, og roller og oppgaver må fremstå som ryddige og rasjonelle overfor allmennheten og tilsynsobjektene, og kommuniseres på hensiktsmessige måter. DSB og NVE må i denne forbindelse vise vilje og evne til å utvikle nye samordningsløsninger. Innretning og tempo i utviklingen av samordningen må styres slik at det tas rimelig hensyn til nettselskapenes behov for en samlet sett effektiv tilsynsvirksomhet.

Vi viser til kapittel 7 Difis vurderinger og vil foreslå følgende:

1. Rolle- og oppgavedelingen mellom DSB og NVE klargjøres bedre. Arbeidet med dette bør skje i sammenheng med og vil ha direkte betydning for arbeidet med forslagene nedenfor.
2. Det vurderes om el-tilsynsloven bør revideres, slik at den på en bedre måte enn i dag ivaretar behovet for rolleklarhet. En slik revisjon bør eventuelt kombineres med en harmonisering med energiloven.
3. Rammeavtalen for samarbeid mellom DSB og NVE på kraftforsyningsområdet revideres med sikte på mer presise og forpliktende utsagn om roller og oppgaver.
4. Det utarbeides nytt mandat for Tilsynsforum som eksplisitt nevner felles veiledninger, og som klargjør forholdet mellom linjen og forumet mht. samordning og hvordan forslag fra forumet skal overføres og iverksettes av linjen.
5. DSB og NVE utvikler en modell som grunnlag for å få erfaringer med å utføre tilsynsoppgaver for hverandre, uten at myndighetsfordeling endres. Planleggingen bør starte i år og modellen bør forsøkes over noe tid, slik at det vinnes erfaring for å vurdere hensiktsmessigheten av denne samordningsmåten, og om dette bør være en del av de løpende og ordinære tiltakene for samordning.
6. DSB og NVE fortsetter med felles tilsyn, slik at det vinnes mer erfaring for å vurdere hensiktsmessigheten av denne samordningsmåten, og om dette bør være en del av de løpende og ordinære tiltakene for samordning.
7. Det utarbeides en oversikt over hvilken informasjon og hvilke data som er av interesse på tvers av etatsgrensene. En slik oversikt bør danne grunnlag for overføring og gjenbruk av data.

Vedlegg 1: Dokumentliste

Stortinget og Riksrevisjonen

- St. meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn
- St.meld.nr.22 (2007-2008) Samfunnsikkerhet. Samvirke og samordning
- Innst.S.nr.85 (2008-2009) Innstilling frå forsvarskomiteen om samfunnsikkerhet – samvirke og samordning
- Riksrevisjonens undersøkelse om statlig virkemiddelbruk for sikker og pålitelig overføring av kraft i distribusjonsnett, Dok 3:15 (2007-2008)
- St. meld. nr. 17 (2006-2007) Eit informasjonssamfunn for alle (IKT-meldingen)
- St.meld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap (Forvaltningsmeldingen)
- Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor, Dok. 3:12 (2007-2008)

Rammeavtalen mellom NVE og DSB av 2004

Tilsynsforum

- Handlingsplan for Tilsynsforum for DSB og NVE 2008-2009 (08.10.2008)
- Referat fra møter i Tilsynsforum (mars 2008 – vår 2009)
- Foredrag i Tilsynsforum (powerpointpresentasjoner)

NVE

- Strategi for NVE 2006-2009
- NVEs strategi for sikker kraftforsyning
- Tildelingsbrev for 2008 og 2009
- Styrende dokumenter for tilsyn og reaksjoner, dok 1 2008 (prosedyre for tilsyn, prosedyre for reaksjoner, intern retningslinje for valg og bruk av reaksjonsmidler)
- NVEs tilsynsrapport for 2007
- NVEs tilsynsrapport for 2008 (utkast pr mars 2008)
- Vedtak om avvik, retting og tvangsmulkt — Statnett SF – overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av energiloven i forbindelse med feil på kabler over Oslofjorden
- Vedtak om retting og varsel om tvangsmulkt - SFE Nett AS
- Vedtak om retting og varsel om tvangsmulkt - Nordkyn Kraftlag AL
- Vedtak om retting og varsel om tvangsmulkt - Haugaland Kraft AS

DSB

- Strategisk plan 2005-2008
- Tilsynsstrategi 2008-2012
- Tildelingsbrev for 2008 og 2009
- TeFTer for 2007 og 2008

- Styrende dokumenter for tilsyn, versjon 5 – et samarbeid mellom Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – DSB, Mattilsynet, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon – NSO, Petroleumstilsynet, Statens forurensningstilsyn – SFT, Statens helsetilsyn og Statens Strålevern
- Obligatoriske kontrollpunkter for 2009
- Tilsynsaktiviteter i 2006
- Tilsynsaktiviteter i 2007
- Rapport og varsel om vedtak 2007 – NTE Nett AS
- Rapport og varsel om vedtak 2007 – Troms Kraft Nett AS
- Rapport og varsel om vedtak 2007 – EB Nett AS
- Rapport og varsel om vedtak 2008 – Stryn Energi AS
- Rapport og varsel om vedtak 2008 – Notodden Energi AS

www.difi.no

Overordnede IKT-arkitekturprinsipper for offentlig sektor, 3. april 2009

Vedlegg 2: Intervjuguide

Intervjuguiden angir de hovedproblemstillingene som ønskes belyst når det gjelder grensesnittet mellom DSB og NVE. Bruken av den er tilpasset informantenes ansvar, rolle og arbeidsoppgaver.

Om forståelsen av grensesnittet

Hva ligger i begrepene?

- Sikker og pålitelig levering?
- Elsikkerhet og de hensyn som skal ivaretas?

Hvilke sammenhenger (tekniske og operasjonelle) er det mellom disse to begrepene eller hensynene når de relateres til

- Tilsynsobjekter (tekniske anlegg og systemer)?
- Tiltak som må iverksettes for å opprettholde eller vedlikeholde de to hensynene
 - Hva er felles?
 - Hva skiller?
 - Kan det være motstrid?

Er begrepsinnholdet beskrevet eller definert i styrende dokumenter som:

- Regelverk?
- Interne dokumenter av styringsmessig betydning?
- Er dette samlet sett tilstrekkelig klargjørende for praktiske formål?
- Hvilke grensesnitt er det uklarhet omkring?

Om behovet for og omfanget av tilsyn

Hva begrunner behovet for og nødvendigheten av tilsyn med utgangspunkt i

- Regelverk?
- Risiko – egenskaper ved teknologien?

Hva er omfanget av tilsynsvirksomheten:

- Sett i forhold til antall nettselskaper – hvor stor gjennomsnittelig andel av tilsynsobjektene og nettselskapene omfattes på årsbasis?
- Uttrykt som ressursbruk i etaten?

Hva slags informasjon og data innhentes av etaten gjennom tilsyn om etterlevelse av regelverket og risiko mht:

- Teknisk tilstand på anleggene?
- Planer for utskifting av foreldet eller slitt teknisk utstyr (større investeringer i nytt utstyr)?
- Systemer for styring av produksjon, drift, vedlikehold (ordinært og løpende)?

- Tiltak og planer (beredskap) for å motvirke negative virkninger av uforutsette hendelser
- Er det noe som innrapporteres løpende fra alle virksomheter?

Innhentes data av betydning for reguleringen på annen måte enn gjennom eget tilsyn/innrapportering til egen etat?

Brukes statistikk og data fra SSB, Altinn, andre tilsynsetater og myndigheter?

Hva er departementenes behov for statistikk/rapportering, og hvordan formuleres og følges det opp i etatsstyringen?

Om samordning av tilsyn

Utviklingen av samordningen: Hvor sto man før 2008 og hvor er man i 2010?

Hva er viktige faglige grunner som taler for samordning av tilsyn?

For hvem har samordning særlig betydning?

Hva innebærer samordning for planlegging og prioritering av konkrete tilsynsaktiviteter, bl.a. i forbindelse med

- Tilsynsstrategi?
- Tilsynsmetodikk og arbeidsmåter?
- Ressursbruk (kompetanse og kapasitet)?

Hva innebærer samordning for

- Informasjon og veiledning utad til bruker?
- Områdeovervåking, dvs. det etaten gjør i betydningen å samle inn og systematisere ulike former for kunnskap av betydning for reguleringsområdet?

Hvor antas nytten av samordning å være størst?

Hvilken form for samordning anses som nyttig?

Hvordan tas samordning av tilsyn opp i etatsstyringsdialogen?

Vedlegg 3: Regelverk på energiområdet

Energiloven

Lov 1990.16.29 nr 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi.m.m. (energiloven) gir rammene for organiseringen av kraftforsyningen i Norge.

Formålet med loven fremgår av § 1-2: ”Loven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.”

Forskrifter på energiområdet

Det er utarbeidet en rekke forskrifter på energiområdet. De mest sentrale forskriftene er gitt i medhold av energiloven kap 3, 5 A, 6 og 7 (nyeste forskrifter først):

2004.11.30 nr 1557: (OED) Forskrift om leveringskvalitet i kraftsystemet. Forskriften skal bidra til å sikre en tilfredsstillende leveringskvalitet i det norske kraftsystemet, og en samfunnsmessig rasjonell drift, utbygging og utvikling av kraftsystemet. bruker elektriske anlegg eller elektrisk utstyr som er tilkoblet i det norske kraftsystemet, samt den som i henhold til energiloven er utpekt som systemansvarlig. Forskriften inneholder blant annet krav om at de som omfattes av forskriften skal gjenopprette full forsyning til sluttbruker uten ugrunnet opphold ved hendelser i egne anlegg som medfører avbrudd eller redusert leveringskapasitet til sluttbruker.

2002.05.07 nr 0448: (OED) Forskrift om systemansvaret i kraftsystemet^{14[1]} (systemansvarsforskriften). Forskriften skal legge til rette for et effektivt kraftmarked og en tilfredsstillende leveringskvalitet i kraftsystemet. Den skal sikre at systemansvaret utøves på en samfunnsmessig rasjonell måte.

2002.12.16 nr 1606: (OED) Forskrift om beredskap i kraftforsyningen (beredskapsforskriften) har regler om Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO). Formålet med forskriften er å stille krav til alle enheter i KBO slik at de er i stand til å forebygge og håndtere alle ekstraordinære hendelser som kan skade eller hindre produksjon, overføring eller fordeling av kraft. Forskriften inneholder bestemmelser om organisering av KBO, ressurser, sikkerhet, sikringstiltak og informasjonssikkerhet.

2002.12.16 nr 1607: (OED) Forskrift om energiutredninger. NVE kan pålegge en anleggskonsesjonær (utredningsansvarlig) å koordinere utarbeidelse av en langsiktig kraftsystemutredning for en spesifisert del av sentral- og regionalnettet (utredningsområdet). Formålet med energiutredning er å legge til rette for bruk av miljøvennlige energiløsninger som gir samfunnsøkonomiske

^{14[1]} Systemansvarlig har ansvaret for å holde det norske kraftsystemet i balanse (systemansvarlig nettselskap), og har den overordnede fysiske styring og kontroll av landets kraftsystem. Det er foreløpig bare Statnett SF som har myndighet til å opptre som systemansvarlig. NVE fører kontroll med Statnetts myndighetsutøvelse.

resultater på kort og lang sikt innenfor utredningsområdet. Koordinerte kraftsystemutredninger i regional- og sentralnett skal bidra til en samfunnsmessig rasjonell utvikling av energisystemet og gi grunnlag for behandling av søknader om konsesjon.

2001.12.17 nr 1421: (OED) Forskrift om planlegging og gjennomføring av rekvisisjon av kraft og tvangsmessige leveringsinnskrenkninger ved kraftrasjonering (rasjoneringsforskriften). Forskriften skal sikre at kraftrasjonering blir gjennomført på en samfunnsmessig rasjonell måte, slik at energien blir best mulig utnyttet ut fra hensynet til allmenne og private interesser. Forskriften inneholder blant annet bestemmelser om planlegging og prioritering av energi under rasjonering.

1999.03.11 nr 0302: (OED) Forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffen. Denne forskriften skal legge grunnlag for et effektivt kraftmarked og kontroll av nettvirksomheten som et naturlig monopol. Forskriften skal sikre at kraft overføres til riktig leveringskvalitet og pris, at nettet utnyttes og utbygges på en sikker og samfunnsmessig rasjonell måte. Herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt. Forskriften gjelder økonomiske vilkår ved salg av nettjenester samt rapportering av økonomiske og tekniske data ved kraftproduksjon, kraftomsetning, nettvirksomhet og øvrig virksomhet for rapporteringspliktige selskaper.

1991.01.11 nr 0013: (OED) Sikkerhetsbestemmelser for kraftforsyningen (kraftforsyningsforskriften). Bestemmelsene omhandler tiltak for sikring mot skade ved krigshandling eller sabotasje på bestående anlegg, anlegg under bygging eller planlagte anlegg som er eller trolig vil bli av betydning for landets kraftforsyning.

Bestemmelsene skal bidra til å hindre uvedkommende i å skaffe seg informasjon om og adgang til kraftforsyningsanlegg i den hensikt å forstyrre eller ødelegge virksomheten.

Bestemmelsene gjelder bestående anlegg, anlegg under bygging eller planlagte anlegg av den størrelse som omfattes av Energiloven.

1990.12.07 nr 0959: (OED) Forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften). Forskriften § 6 om beredskap bygger på energilovens tilsvarende kapittel. I forskriften finnes det ytterligere detaljering av hvilke anlegg det kan stilles krav om sikringstiltak til. I forskriften § 3-4 a) er det krav til modernisering og det er oppstilt krav til drift og vedlikehold. Bestemmelsen er svært sentral og danner grunnlag for systematisk tilnærming ved vurdering og gjennomføring av vedlikehold sett opp mot behov for modernisering. Med vedlikehold menes alle tiltak for å gjenvinne og opprettholde funksjon. Funksjon i denne sammenheng inkluderer blant annet de vilkår som opprinnelig er angitt i anleggskonsesjonen, eller som var ledningens eller anleggets planlagte funksjon.

Reaksjoner/sanksjoner som er hjemlet i regelverket

NVEs reaksjonsmidler er hjemlet i energiloven og følgende reaksjoner kan iverksettes:

- Vedtak med pålegg om retting
- Vedtak om illeggelse av tvangsmulkt (dagbøter)
- Politianmeldelse
- Vedtak om driftsstans
- Inndragning av konsesjon
- Vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr

Vedlegg 4: Regelverk på elsikkerhetsområdet

El-tilsynsloven

1929.05.24 nr 4: (JD) Lov om elektriske anlegg og elektrisk utstyr (elsikkerhetsloven) omfatter alle elektriske anlegg og alt elektrisk utstyr, med unntak av radiotelegrafi og radiotelefoni. Loven gir blant annet myndighet til å føre offentlig tilsyn med elektriske anlegg og utstyr.

Forskrifter

2005.12.20 nr 1626: (JD) Forskrift om elektriske forsyningsanlegg (fef) har som formål å sikre at elektriske anlegg prosjekteres, utføres, driftes og vedlikeholdes slik at de sikkert ivaretar den funksjon de er tiltenkt uten å fremby fare for liv, helse og materielle verdier.

[1996.12.06 nr 1127](#): (AID) Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften). Gjennom krav om systematisk gjennomføring av tiltak, skal denne forskriften fremme et forbedringsarbeid i virksomhetene innen arbeidsmiljø og sikkerhet, forebygging av helseskader eller miljøforstyrrelser fra produkter eller forbrukertjenester og vern av det ytre miljø mot forurensning og en bedre behandling av avfall slik at målene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen oppnås. Virksomhetens aktiviteter i denne sammenheng skal dokumenteres.

Kgl.res. 24.06.05 gir DSB det generelle koordineringsansvaret og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomhet med potensial for store ulykker. Formålet med instruksen er uttrykt i St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet hvor det fremgår at DSB skal ha ”et tverrsektorielt perspektiv med vekt på store ulykker og ekstraordinære situasjoner hvor det offentlige må ha en beredskap”, og at ”samordningen av samfunnssikkerhetsarbeidet skal styrkes” ved at JD ”får et tydeligere samordningsansvar”. Gjennom instruksen gis retningslinjer for DSBs arbeid som koordineringsansvarlig myndighet.

Sanksjonsmuligheter

Reaksjoner/sanksjoner som er hjemlet i regelverket. Ved brudd på reglene brukes følgende sanksjonsmidler:

- Vedtak med pålegg om retting
- Vedtak om illeggelse av tvangsmulkt (dagbøter)
- Vedtak om overtredelsesgebyr (gjelder bare overfor selskaper som reguleres av DLE-forskriften)
- Politianmeldelse
- Vedtak om driftsstans

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Sikker levering av elektrisk kraft – Grensesnittet mellom Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap og Norges vassdrags- og energidirektorat
DIFIs rapportnummer:	2009: 4
Forfatter(e):	Peter Bøgh, Margaret Hagevik, Tormod Rødsten
Prosjektnummer:	107014
Prosjektnavn:	Grensesnittet mellom DSB og NVE
Prosjektleder:	Tormod Rødsten
Prosjektansvarlig avdeling:	Forvaltningskunnskap og organisering
Oppdragsgiver(e):	Olje- og energidepartementet, Justisdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Hovedformålet har vært å vurdere om grensesnittet mellom DSB og NVE for sikker levering av elektrisk kraft er formålstjenlig og entydig. Difi har studert styrende dokumenter for regulering av nettselskapene, og intervjuet representanter for JD, OED, DSB, NVE, nettselskapene og deres organisasjoner. Regelverk, tilsyn, informasjonsutveksling, samordning og samarbeid er vurdert. Difi mener at det er stor grad av overlapping mellom etatenes tilsynsystematikk, og vedlikehold og modernisering er to hovedområder for begge etater. Kravene som DSB setter ut fra elsikkerhetshensyn støtter i stor grad opp om forsyningssikkerhet, som er NVEs ansvar. Regelverket bidrar til at ansvaret mellom de to etatene er uklart. Difi foreslår at det vurderes å revidere el-tilsynsloven. Rolle- og oppgavedelingen mellom DSB og NVE bør klargjøres bedre. Samarbeidsavtalen mellom DSB og NVE bør revideres. DSB og NVE bør utvikle en modell for å utføre tilsynsoppgaver for hverandre. DSB og NVE bør fortsette med felles tilsyn. Det bør utarbeides en oversikt over informasjon og data som er av interesse på tvers av etatsgrensene.</p>
Emneord:	elsikkerhet, forsyningssikkerhet, regelverk, roller, tilsyn, samordning, informasjonsflyt, datautveksling
Totalt antall sider til trykking:	63
Dato for utgivelse:	26. august 2009
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no