



Innst. S. nr. 111

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:15 (2007–2008)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om statlig virkemedelbruk for sikker og pålitelig overføring av kraft i distribusjonsnettet

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Stabil tilgang til elektrisk kraft er et grunnvilkår for et moderne samfunn. Praktisk talt alle samfunnsfunksjoner er avhengig av strøm gjennom kraftinfrastrukturen. Strømnettet defineres derfor som kritisk infrastruktur. I takt med den teknologiske utviklingen og utviklingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologien har samfunnet blitt stadig mer avhengig av en stabil og sikker strømlevering. Samtidig er Norge i større grad enn mange andre land avhengig av elektrisitet som energikilde. Det gjør oss mer sårbare enn andre land ved uønskede hendelser i kraftforsyningen. Selv strømbrudd av kortere varighet kan innebære økonomisk tap og skape store problemer for dem som blir rammet.

Ved dereguleringen av kraftmarkedet og innføringen av energiloven på begynnelsen av 1990-tallet ble det slått fast at det er en grunnleggende oppgave for energimyndighetene å sørge for en tilfredsstillende sikkerhet i leveringen av energi. Samfunnets avhengighet av stabil og sikker levering av elektrisitet ble blant annet satt på dagsordenen av sårbarhetsutvalget i 2000. Det norske strømnettet har siden vært omtalt i flere offentlige utredninger og stortingsmeldinger.

For at man skal kunne få en sikker overføring av energi og en samfunnsmessig rasjonell utvikling av

kraftsystemet må myndighetene følge nøye med i utviklingen av både investeringer og leveringskvalitet. Olje- og energidepartementet har det overordnede nasjonale ansvaret for sikker og pålitelig overføring av kraft i distribusjonsnettet. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er underlagt Olje- og energidepartementet med myndighet til å forvalte landets vann- og energiresurser. Virkemidlene som er rettet mot nettselskapene forvaltes først og fremst av NVE, men også av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som er underlagt Justis- og politidepartementet.

Energimyndighetene har både økonomiske og ikke-økonomiske virkemidler for å sikre en sikker og pålitelig overføring av kraft i distribusjonsnettet. De økonomiske virkemidlene omfatter fastsettelse av nettselskapenes inntekter gjennom inntektsrammereguleringen som ble innført i 1997, KILE-ordningen, og ordningen med direkte utbetaling til sluttbrukere ved svært langvarige avbrudd. Det er NVE som fastsetter inntektsrammer for nettselskapene, og som fører kontroll med at nettselskapene bygger og driver strømnettet effektivt. Videre gjennomfører energimyndighetene forskjellige former for kontroll og tilsyn med nettselskapene.

Formålet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad statlige virkemidler i kraftsektoren bidrar til at overføringen av kraft i distribusjonsnettet er sikker og pålitelig i alle deler av landet. Formålet belyses gjennom følgende hovedproblemstillinger:

1. Er overføringen av kraft i distribusjonsnettet sikker og pålitelig i alle deler av landet?
2. I hvilken grad bidrar statlige virkemidler og styring til sikker og pålitelig overføring av kraft i distribusjonsnettet i alle deler av landet?

1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Spørsmålet om overføringen av kraft i distribusjonsnett er sikker og pålitelig i alle deler av landet, er belyst ved hjelp av innhentet statistikk om avbrudd og feil i ulike anleggsdeler i distribusjonsnett. Det statistiske materialet inneholder data fra nettselskapene som er tildelt områdekonsesjon av NVE for det høyspente distribusjonsnett.

Norconsult AS har på oppdrag fra Riksrevisjonen utarbeidet en rapport om teknisk tilstand i distribusjonsnett i ti utvalgte nettselskaper. Norconsult gjennomførte undersøkelsen i perioden fra august til november 2007. De ti nettselskapene er valgt ut slik at de representerer en geografisk spredning, ulike klimatiske påkjenninger og ulik størrelse målt i levert energi per år. De utvalgte nettselskapene sto i 2006 for 35 prosent av all levert energi til norske sluttbrukere via høyspent distribusjonsnett. Rapporten fra Norconsult supplerer andre kilder på dette området, som feil- og avbruddsstatistikk og tilsynsrapportene til NVE og DSB. Videre er generelle vurderinger av tilstanden i distribusjonsnett innhentet gjennom intervjuer med NVE og DSB.

I hvilken grad overføringen av kraft i distribusjonsnett er sikker og pålitelig i alle deler av landet, belyses også gjennom et spørreskjema som ble sendt til driftslederne i alle landets nettselskaper som har områdekonsesjon for deler av distribusjonsnett, i alt 130 selskaper. De nettselskapene som har svart på spørreskjemaundersøkelsen, sto i 2006 for 98 prosent av levert energi til norske sluttbrukere via høyspent distribusjonsnett.

I hvilken grad statlige virkemidler og styring bidrar til sikker og pålitelig overføring av kraft i distribusjonsnett i alle deler av landet, er undersøkt gjennom dokumentanalyse, intervjuer, spørreundersøkelsen blant nettselskapene og informasjon om investeringer i distribusjonsnett, som er innhentet fra NVE for perioden 1997–2006.

Statlig styring og oppfølging er i all hovedsak belyst gjennom intervjuer med Olje- og energidepartementet, Justis- og politidepartementet, NVE og DSB. I tillegg er tildelingsbrevene til NVE og DSB gjennomgått for perioden 2006–2008.

1.3 Distribusjonsnett har flere tekniske feil og mangler

Riksrevisjonens undersøkelse viser at om lag halvparten av de nettselskapene hvor det er foretatt tilstandsvurdering, har anlegg med tekniske feil eller mangler. I seks av de ti nettselskapene har de inspiserte kraftledningene feil og mangler som krever teknisk utbedring. Dette er feil og mangler i anleggsdeler som er vitale for driftssikkerheten i nettselskapene. Tilstandsvurderingen viser også at flere av de ti nettselskapene har nettstasjoner eller linjenett som

har en høy alder med hensyn til klimapåkjenningene de blir utsatt for, og ut fra normal levetid for stasjoner og kraftledninger. Det er store interne variasjoner innenfor enkelte av nettselskapene i undersøkelsen. Ett nettselskap har flere gamle nettstasjoner som vurderes å ha behov for total fornyelse. På denne bakgrunn stilles det i rapporten spørsmål ved om anleggene i distribusjonsnett er i tilfredsstillende driftssikker stand i hele landet.

DSB opplyser at de gjennom sine tilsyn har vist at nettselskapene driver høyst varierende vedlikehold av distribusjonsnett, og at distribusjonsnett i deler av landet ikke er tilstrekkelig vedlikeholdt. Særlig i de store byene er det mange anlegg som ikke holder tilfredsstillende kvalitet. DSB påpeker i den nasjonale sårbarhets- og beredskapsrapporten for 2005 at direktoratet stadig oftere opplever at driftspersonell i flere nettselskaper etterspør pålegg fra DSB, med den begrunnelse at slike pålegg vil øke presset på at utbedringer blir gjennomført.

Olje- og energidepartementet viser i sin uttalelse til rapporten at tilstanden i distribusjonsnett etter deres syn er tilfredsstillende. Departementet bestriker imidlertid ikke at det finnes enkelte anlegg i mange nettselskaper hvor den tekniske tilstanden er betydelig redusert. Konsekvensene av svikt i enkeltkomponenter i distribusjonsnett er ifølge departementet normalt svært små. Departementet viser videre til at det ikke uten videre vil være i strid med energiloven eller dens forskrifter at sannsynligheten for havari av enkeltkomponenter i distribusjonsnett er stor. For at man skal kunne avgjøre om det er samfunnsmessig rasjonelt å redusere denne sannsynligheten, må kostnadene ved dette ifølge departementet vurderes opp mot de forventede samfunnsøkonomiske kostnadene ved et havari.

Feil- og avbruddsstatistikken viser at det de seneste årene ikke har vært vesentlige endringer som tilsier at påliteligheten i overføringen av kraft i distribusjonsnett er svekket. Avbruddsstatistikken viser imidlertid at leveringspåliteligheten varierer ulike steder i landet. De tre nordligste fylkene har et høyere antall avbrudd enn andre deler av landet. Undersøkelsen viser at det er flest mangler og feil i luftledningsnett, og analysen av avbruddsstatistikken viser at andelen ikke-levert energi i forhold til levert energi er høyere i luftledningsnett enn i kabelnett. Videre utpeker de sakkyndige driftslederne i nettselskapene tilstanden i kraftledningene som den største utfordringen for en sikker og pålitelig overføring av kraft i distribusjonsnett. Det indikerer at sluttbrukere i områder der distribusjonsnett primært består av luftledninger, og særlig i tilfeller hvor det ikke finnes alternative traseer, har større risiko for lavere leveringspålitelighet enn sluttbrukere i områder med omfattende kabelnett.

Olje- og energidepartementet understreker at det følger av intensjonen i energiloven at leveringspålite- ligheten ikke skal være lik for alle, da dette ikke er samfunnsmessig rasjonelt. Departementet viser til at det er viktig at ulike kostnadselementer veies opp mot hverandre, og at tiltak for å redusere omfanget av avbrudd ikke blir dyrere enn gevinsten man oppnår ved reduksjon av omfanget.

1.4 Risiko for at reinvesteringstakten i distribusjonsnettet blir for lav

Staten har gjennom inntektsrammereguleringen vektlagt at nettselskapene selv gjør sentrale vurderinger knyttet til omfanget av vedlikehold og investeringer. Slik inntektsrammereguleringen er innrettet, skal nettselskapene i høy grad selv avveie ulike hensyn opp mot hverandre på lang sikt. Den økonomiske reguleringen skal sørge for at nettselskapene i sine investeringsbeslutninger tar hensyn til samfunnets avbruddskostnader.

Investeringene i distribusjonsnettet har historisk vært foretatt sprangvis. Undersøkelsen viser at reinvesteringstakten i flere av de undersøkte selskapene ikke er tilstrekkelig til å opprettholde den nåværende tekniske tilstanden i distribusjonsnettet. Olje- og energidepartementet understreker i sine merknader til rapporten at det nåværende nivået på reinvesteringene er tilstrekkelig høyt ut fra NVEs estimerte behov for reinvesteringer. Departementet gir også uttrykk for at bokførte reinvesteringer er underestimert fordi en stor del av utskiftningen av komponenter i kraftsystemet ikke føres i balansen, men kostnadsføres.

Undersøkelsen viser at det hos energimyndighetene er bred enighet om at reinvesteringstakten må øke i tiden framover for at den tekniske tilstanden skal opprettholdes. Dette bekreftes i intervju med Olje- og energidepartementet, NVE og DSB, og dessuten i spørreundersøkelsen blant de sakkyndige driftslederne i nettselskapene. 65 prosent av de sakkyndige driftslederne i spørreundersøkelsen har svart at de i stor eller svært stor grad er enige i at det må investeres mer i deres distribusjonsnett de neste ti årene enn det har vært gjort de siste ti årene.

Staten har gjennom inntektsrammereguleringen og KILE-ordningen vektlagt at nettselskapene selv gjør sentrale vurderinger knyttet til omfanget av vedlikehold og investeringer. KILE-ordningen skal bidra til at nettselskapene tar hensyn til samfunnets avbruddskostnader i sine investeringsbeslutninger. Undersøkelsen viser imidlertid at tekniske feil og mangler i distribusjonsnettet ikke nødvendigvis gir vesentlige utslag i avbrudd og ikke-levert energi. Det innebærer at nettselskapene må legge betydelig vekt på eventuelle framtidige KILE-kostnader for at ordningen skal ha tilstrekkelig virkning på reinveste-

ringstakten. En tredjedel av driftslederne i spørreundersøkelsen har svart at inntektsrammereguleringen i liten eller svært liten grad gir tilstrekkelig insitamant til forsvarlig drift og utvikling av distribusjonsnettet. Det er ifølge NVE de direkte reguleringene og KILE-ordningen som skal sørge for investeringer i nettet. Ut over dette legger NVE til grunn at nettselskapene forholder seg til forskriftene som skal regulere investeringer i nettet.

Olje- og energidepartementet understreker i sine merknader til rapporten at nivået på reinvesteringene er tilstrekkelig høyt i forhold til behovet. Departementet viser blant annet til at investeringene i kraftsystemet historisk sett har vært foretatt sprangvis, og at departementet kjenner til at det foreligger planer for betydelige ny- og reinvesteringer i de ulike nettnivåene i årene framover. Departementet viser også til at den økonomiske reguleringen av nettselskapene ble revidert i 2007, blant annet for å styrke investeringsinsentivene. Det er ifølge departementet for tidlig å si om den nye reguleringen gir den ønskede virkning.

Undersøkelsen viser at de økonomiske virkemidlene kan ha noen utilsiktede virkninger som kan gå ut over vedlikeholdsarbeidet i nettselskapene. Blant annet opplyser en tredjedel av de sakkyndige driftslederne i spørreundersøkelsen at visse komponenter i distribusjonsnettet i flere tilfeller ikke blir testet og vedlikeholdt fordi det vil skape avbrudd og dermed KILE-kostnader.

Olje- og energidepartementet opplyser i sine merknader til rapporten at man må anta at de sakkyndige driftslederne i nettselskapene opptrer rasjonelt, og at deres valg om å ikke koble ut anleggene for å teste og drive vedlikehold innebærer at det etter de sakkyndige driftsledernes vurdering vil være mer kostbart for sluttbrukerne at de kobler ut anleggene for testing og vedlikehold enn det de forventer at sluttbrukerne vil oppleve av kostnader (nyttetap) dersom de ikke gjør det.

1.5 NVE fører ikke tilsyn med driftssikkerheten i distribusjonsnettet

NVE skal føre tilsyn med at nettselskapene til enhver tid holder anleggene i tilfredsstillende driftssikker stand, herunder sørger for vedlikehold og modernisering som sikrer en tilfredsstillende leveringskvalitet, jf. energilovforskriftens § 3-4 bokstav a. Undersøkelsen viser imidlertid at NVE ikke fører tilsyn med denne bestemmelsen i distribusjonsnettet. Det er i rapporten pekt på at manglende tilsyn med nettselskapenes vedlikehold og modernisering i distribusjonsnettet kan medføre at enkelte anlegg på sikt vil få en tilstand som kan gå ut over leveringspålite- ligheten i deler av distribusjonsnettet uten at energimyndighetene får kunnskap om det. NVE viser til at

direktoratet over lengre tid har hatt betydelig fokus på regelverksutvikling, og i mindre grad på teknisk tilsyn.

Olje- og energidepartementet er kjent med at NVE ikke har utført fysisk rutinemessig tilsyn med om nettselskapene holder anleggene i distribusjonsnett i tilfredsstillende driftssikker stand. Olje- og energidepartementet sier i sine merknader til rapporten at det etter deres syn ikke er framkommet opplysninger som tilsier at økt tilsynsaktivitet i distribusjonsnett fra NVEs side vil gi vesentlige samfunnsøkonomiske gevinster, eller at statens oppfølging på dette punkt har vært mangelfull. Olje- og energidepartementet gir uttrykk for at DSBs tilsyn med den tekniske tilstanden i distribusjonsnett bør være tilstrekkelig. Departementet viser til at dersom DSB gjennom sin tilsynsvirksomhet bidrar til at anleggene i distribusjonsnett er i tilfredsstillende stand ut fra el-tilsynsloven, så vil de også normalt være i tilfredsstillende stand ut fra energiloven. Departementet påpeker også at dersom DSB systematiserer sine funn i distribusjonsnett på en god måte, vil NVE kunne nyttiggjøre seg dette i en mer målrettet revisjon av enkeltelskaper.

1.6 Svakheter ved samordningen av tilsynet med nettselskapene

Undersøkelsen viser at NVE, Olje- og energidepartementet og andre aktører i meget liten grad nyttiggjør seg erfaringene fra DSBs tilsyn med tilstanden i distribusjonsnett, og at informasjon fra DSBs tilsyn i liten grad er tilrettelagt for at andre skal kunne nyttiggjøre seg den. NVE har imidlertid i den senere tid kontaktet DSB for å få tilgang til tilsynsrapportene. DSB har etter egen oppfatning forbedringspunkter når det gjelder å systematisere den kunnskapen etaten får gjennom sine tilsyn, for å bruke denne på en bedre måte i det forebyggende arbeidet og i dialog med andre offentlige myndigheter. Det har i 2008 blitt etablert et tilsynsforum mellom NVE og DSB. Dette tiltaket vil kunne føre til positiv utvikling av tilsynene til begge direktoratene og samordningen mellom dem.

Undersøkelsen viser videre at NVE og DSB ikke har hatt god nok avklaring av skillelinjene mellom de to direktoratene. NVE opplyser blant annet at det opplever grensene mellom tilsynsoppgavene til NVE og DSB som utydelige. Det blir i undersøkelsen stilt spørsmål ved om Olje- og energidepartementet har en helhetlig oppfølging av virkemidlene som sikrer at NVE utfører alle sine kontroll- og tilsynsoppgaver overfor nettselskapene, og at virkemidlene samordnes på en slik måte at måloppnåelsen blir best mulig.

Olje- og energidepartementet er enig i at det er utfordringer når det gjelder ansvarsfordeling og samordning mellom NVE og DSB, men viser til at dette

er utfordringer som kan løses innenfor det etablerte samarbeidet mellom direktoratene.

1.7 Behov for bedre oversikt over tilstanden og vedlikeholdet i distribusjonsnett

Olje- og energidepartementet har det overordnede nasjonale ansvaret for sikker og pålitelig overføring av kraft i distribusjonsnett. Dette innebærer blant annet at departementet må ha oversikt over tilstanden i distribusjonsnett. Energimyndighetene skal også følge nøye med i utviklingen av både investeringer og leveringskvalitet.

Undersøkelsen viser at feil og mangler i distribusjonsnett ikke nødvendigvis gir synlige utslag i feil- og avbruddsstatistikken. Avbruddsstatistikken må ifølge NVE bli mer spesifikk, slik at det for eksempel er mulig å utlede i hvilke deler av nettselskapenes distribusjonsnett avbrudd forekommer, hvilken type avbrudd det er, om visse områder er mer utsatt enn andre, og om anleggene i visse områder kan være i dårligere tilstand enn andre. Undersøkelsen viser også at NVE ikke fører tilsyn med driftssikkerheten i distribusjonsnett, og at energimyndighetene i liten grad nyttiggjør seg erfaringene fra DSBs tilsyn. Det er videre svakheter ved den økonomiske innrapporteringen fra nettselskapene, som innebærer at det er usikkerhet rundt opplysninger om vedlikeholds- og reinvesteringskostnader. Undersøkelsen viser for øvrig at flere nettselskaper ikke selv har god nok oversikt over tilstanden i distribusjonsnett. Enkelte nettselskaper har blant annet ikke dokumentasjon over hvor alle linjer og kabler i distribusjonsnett går. På denne bakgrunn er det i rapporten påpekt at manglende oversikt og oppfølging svekker statens mulighet for å sikre at sentrale bestemmelser i energiloven og tilhørende forskrifter blir ivaretatt.

I sine merknader til rapporten uttaler Olje- og energidepartementet at energimyndighetenes kunnskap og departementets oppfølging har vært tilstrekkelig til å ivareta samfunnets behov på disse områdene. Departementet sier i sine merknader at statens bruk av virkemidler må vurderes opp mot den effekten de kan forventes å ha.

1.8 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen viser til at det er en grunnleggende oppgave for energimyndighetene å sørge for en tilfredsstillende sikkerhet i leveringen av energi. Statens samlede virkemiddelbruk skal bidra til at overføringen av kraft i distribusjonsnett er sikker og pålitelig i hele landet. Samtidig er det lagt til grunn at overføringen av kraft i distribusjonsnett skal foregå på en samfunnsmessig rasjonell måte. Det er i høy grad nettselskapene som foretar den konkrete avveiningen mellom kostnadseffektivitet og leveringssikkerhet. Undersøkelsen viser at det er

usikkert om de økonomiske virkemidlene i tilstrekkelig grad påvirker nettselskapenes atferd, og det blir også påvist at energimyndighetene ikke fører tilsyn med driftssikkerheten. Etter Riksrevisjonens vurdering medfører dette at det ikke er tilstrekkelig kontroll med at nettselskapenes avveininger er samfunnsmessig rasjonelle.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at om lag halvparten av de nettselskapene hvor det er foretatt tilstandsvurdering, har anlegg med tekniske feil eller mangler. Det er store interne variasjoner innenfor enkelte av nettselskapene i undersøkelsen. Ett nettselskap har flere gamle nettstasjoner som vurderes å ha behov for total fornyelse. Riksrevisjonen er enig med Olje- og energidepartementet i at det ikke uten videre vil være i strid med energiloven eller dens forskrifter at sannsynligheten for havari av enkeltkomponenter er stor. Riksrevisjonen påpeker imidlertid at undersøkelsen avdekker flere svakheter ved nettselskapenes innrapporterte opplysninger om vedlikeholds- og reinvesteringstkostnader og tilsynet med nettselskapene. Riksrevisjonen peker spesielt på at NVE ikke fører tilsyn med driftssikkerheten i distribusjonsnettene, og at det er betydelige utfordringer når det gjelder ansvarsfordelingen og samordningen mellom NVE og DSB. Undersøkelsen viser også at Olje- og energidepartementet og NVE i liten grad nyttiggjør seg erfaringene fra DSBs tilsyn med nettselskapene. På denne bakgrunn er det etter Riksrevisjonens vurdering grunn til å reise spørsmål ved om Olje- og energidepartementet har tilstrekkelig informasjon til å følge opp tilstanden i distribusjonsnettene. Riksrevisjonen peker på at manglende tilsyn med driftssikkerheten og manglende oversikt over nettselskapenes vedlikehold og reinvesteringer kan medføre at tilstanden i deler av distribusjonsnettene forverres uten at energimyndighetene får kunnskap om det.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er bred enighet om at reinvesteringstakten i distribusjonsnettene bør øke i tiden som kommer. Riksrevisjonen har merket seg at departementet viser til at nåværende reinvesteringstakt i distribusjonsnettene er tilfredsstillende, og at det ifølge departementet foreligger planer for betydelige ny- og reinvesteringer i årene framover. Undersøkelsens funn gir etter Riksrevisjonens syn imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om de økonomiske virkemidlene og energimyndighetenes tilsyn gir det nødvendige påtrykket for en tilstrekkelig økning i reinvesteringstakten i distribusjonsnettene.

1.9 Olje- og energidepartementets svar

Riksrevisjonen har forelagt saken for Olje- og energidepartementet, og statsråden har i brev av 11. september 2008 svart:

"... Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse er å undersøke i hvilken grad statlige virkemidler i kraftsektoren bidrar til at overføringen av kraft i distribusjonsnettene er sikker og pålitelig i alle deler av landet.

Olje- og energidepartementet har avgitt merknader til et tidligere rapportutkast. Riksrevisjonen har i all vesentlighet rettet opp hovedrapporten i tråd med departementets merknader, med det ser ut til at konklusjonene ikke er endret i tråd med dette. Departementets oppfordring om å få verifisert udokumenterte påstander fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er heller ikke tatt til følge.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Olje- og energidepartementet har tilstrekkelig informasjon til å følge opp tilstanden i distribusjonsnettene.

Det skal være sikker og pålitelig overføring av kraft i distribusjonsnettene. Statens bruk av virkemidler må imidlertid vurderes opp mot den effekten de kan forventes å ha. Etter min oppfatning har Riksrevisjonen ikke gjort slike vurderinger. Slik jeg ser det, er det et betydelig gap mellom de forventninger Riksrevisjonen har til gevinstene med økt tilsyn med den faktiske tekniske tilstanden i distribusjonsnettene og det Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) mener at det er realistisk å oppnå selv med en betydelig økning i ressursbruken på dette området. Det er i underkant av 130 000 nettstasjoner og 300 000 km linjer og kabler i distribusjonsnettene. Dette tilsvarer en utstrekning som er 7,5 ganger jordens omkrets. I tillegg kommer et stort antall brytere og annet teknisk utstyr. Det er derfor lite realistisk at man gjennom økt tilsyn vil få full oversikt over tilstanden i alle deler av distribusjonsnettene. I forhold til de konsekvensene en svikt i enkeltkomponenter vil ha, tilgangen på reservemateriell og mulighetene for rask utskifting av komponenter, vil den informasjon NVE samler inn gi en tilstrekkelig god oversikt over utviklingen av tilstanden i distribusjonsnettene.

Jeg har tillit til at NVE ivaretar tilsynsansvaret på en tilstrekkelig god måte i forhold den risiko som foreligger i distribusjonsnettene. Sannsynligheten for at leveringspåliteligheten skal reduseres drastisk i vesentlige deler av distribusjonsnettene er svært liten og konsekvensene ved utfall er begrenset. Det er vanligvis et begrenset antall kunder som berøres og forsyningen kan gjenopprettes raskt.

NVE fører også fortløpende tilsyn med utviklingen av leveringspåliteligheten i nettselskapene gjennom å føre en feil- og avbruddsstatistikk. Statistikken gir en detaljert oversikt over den faktiske leveringspåliteligheten som er opplevd i det enkelte nettselskap i hvert enkelt år. Oversikten viser blant annet antall avbrudd, hvor mange sluttbrukere som er berørt, hvor store mengder energi som ikke ble levert og hvilken kostnad avbruddene hadde for sluttbrukerne. I tillegg registreres det en rekke andre forhold. Det er ingen trekk ved denne utviklingen som tilsier at det er behov for å utvide tilsynet med distribusjonsnettene. I regional- og sentralnettene er dette imidlertid en større utfordring. Det skyldes at svikt i enkeltkomponenter kan medføre avbrudd hos et stort antall sluttbrukere med høye kostnader knyttet til avbruddene, hvor det ofte kan ta lang tid før havarerte komponenter kan erstattes. Det er blant annet derfor NVE prioriterer tilsyn i regional- og sentralnettene.

Riksrevisjonen bemerker at undersøkelsen avdekker flere svakheter ved nettselskapenes inn-

rapporterte opplysninger om vedlikeholds- og reinvesteringsteknisk kostnader. Jeg er ikke uenig i at det kan finnes svakheter i de innrapporterte tallene, men jeg mener at det innsamlede datagrunnlaget gir tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere utviklingen i ressursbruken i nettselskapene, inklusive investeringer.

Riksrevisjonen skriver at undersøkelsen viser at NVE og DSB står overfor betydelige utfordringer når det gjelder ansvarsfordeling og samordning mellom direktoratene. Jeg er enig i at det er utfordringer på dette området, men er ikke enig i at disse er betydelige når det gjelder tilsynsarbeidet i distribusjonsnett.

DSBs tilsyn i distribusjonsnett skal sikre at anleggene ikke frembyr fare for liv, helse og materielle verdier. Dersom DSB gjennom sin tilsynsvirkosomhet bidrar til at anleggene i distribusjonsnett er i tilfredsstillende stand i forhold til eltilsynsloven med tilhørende forskrifter, så vil de normalt også være i tilfredsstillende stand i forhold til energiloven og konsesjoner med tilhørende vilkår. Jeg ser derfor nytten av at NVE bruker DSBs tilsynsrapporter på området for å få bedre oversikt over tilstanden i distribusjonsnett. De fleste av de forhold som Norconsult og DSB hevder er brudd på forskrifter må, i følge NVE, være avvik i forhold til det regelverket som forvaltes av DSB. Hvis dette er tilfelle burde DSB gjennom sine virkemidler sørge for at avvikene blir rettet, og også gjennom de etablerte samarbeidsformene mellom direktoratene gjort NVE oppmerksom på forhold som DSB mener også kan være i strid med energiloven og konsesjonsvilkår. Jeg mener at dette er et forhold som Riksrevisjonen kunne påpekt i sin undersøkelse.

En systematisering av DSBs funn, utveksling av informasjon og nødvendige avklaringer av ansvarsforhold når det gjelder distribusjonsnett er etter min oppfatning utfordringer som bør kunne løses innefor det etablerte samarbeidet mellom direktoratene uten større problemer.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet viser til at nåværende reinvesteringstakt i distribusjonsnett er tilfredsstillende, og at det ifølge departementet foreligger planer for betydelig ny- og reinvesteringer i årene fremover. Riksrevisjonen stiller likevel spørsmål ved om de økonomiske virkemidlene og energimyndighetenes tilsyn gir det nødvendige påtrykket for en tilstrekkelig økning i reinvesteringstakten i distribusjonsnett.

Det er lite som tilsier at distribusjonsnett i dag er i dårlig forfatning. Heller ikke Riksrevisjonens undersøkelser gir indikasjoner i denne retning. Dette tyder på at reinvesteringstakten hittil har vært på et akseptabelt nivå. Utviklingen av investeringer og utgifter til drift og vedlikehold gir etter mitt syn heller ikke grunnlag for å si at tilstanden i distribusjonsnett har forverret seg. Heller ikke utviklingen i feil- og avbruddsstatistikken går i en slik retning. Tvert imot ser vi en positiv utviklingen i feil- og avbruddsstatistikken, investeringer og drifts- og vedlikeholdskostnadene i årene fra 2001.

Jeg er svært opptatt av at det for alle deler av nettet, herunder distribusjonsnett, skal være en sikker og pålitelig overføring av kraft. Jeg ønsker en styrket dialog med kraftbransjen om beredskap og beredningssikkerhet, og har derfor tatt initiativ til et kontaktmøte med bransjen om dette viktige temaet.

En betydelig omlegging av reguleringen av nettselskapene ble gjennomført i 2007, blant annet for å legge bedre til rette for å øke investeringene. Det er etter mitt syn for tidlig å evaluere hvordan nettselskapene tilpasser seg den endrede reguleringen.

Jeg er enig i at det er usikkerhet knyttet til hvordan det enkelte nettselskap tilpasser seg de økonomiske virkemidlene. Jeg kan likevel ikke se at de fakta som legges frem i Riksrevisjonens rapport fører til de konklusjoner som Riksrevisjonen trekker. Jeg mener at de økonomiske virkemidlene så langt ser ut til å ha hatt en positiv utvikling på driftssikkerheten, men at det er noe usikkerhet knyttet til denne konklusjonen."

1.10 Riksrevisjonens uttalelse

Statlig virkemiddelbruk i kraftsektoren skal bidra til sikker og pålitelig overføring av kraft. Riksrevisjonen konstaterer at Olje- og energidepartementet og Riksrevisjonen på flere områder har ulikt syn på om statens virkemidler benyttes som forutsatt og har tilstrekkelig virkning.

Riksrevisjonen har merket seg at tilsynsvirkosomheten til NVE etter Olje- og energidepartementets oppfatning må vurderes opp mot den effekten tilsynet kan forventes å ha. Ifølge Olje- og energidepartementet er det ikke trekk ved feil- og avbruddsstatistikken som tilsier at det er behov for å utvide tilsynet med distribusjonsnett. Riksrevisjonen bemerker at svakheter i distribusjonsnett ikke nødvendigvis gir seg utslag i feil- og avbruddsstatistikken, og at statistikken derfor ikke er egnet som grunnlag til å vurdere tilsynets omfang. Riksrevisjonen understreker videre at NVE er pålagt i forskrift å føre tilsyn med driftssikkerheten i distribusjonsnett. NVE fører ikke selv et slikt tilsyn, og har heller ikke gjennom dialog med DSB sikret at DSBs tilsyn med tilstanden i distribusjonsnett dekker driftsikkerhetsperspektivet på en tilfredsstillende måte. Olje- og energidepartementet legger til grunn at DSB burde gjøre NVE oppmerksom på forhold som DSB mener kan være i strid med energiloven og konsesjonsvilkårene. Dersom NVE ønsker å nyttiggjøre seg resultatene av DSBs tilsyn, er det etter Riksrevisjonens oppfatning NVEs ansvar å ta initiativ til avtaler som sikrer dette. Det er etter Riksrevisjonens vurdering kritikkverdige at det ikke føres et tilstrekkelig tilsyn med driftssikkerheten i distribusjonsnett, og Riksrevisjonen fastholder at NVE og DSB står overfor betydelige utfordringer når det gjelder ansvarsfordeling og samordning mellom direktoratene.

Riksrevisjonen har merket seg at Olje- og energidepartementet omtaler opplysninger i DSBs nasjonale sårbarhets- og beredskapsrapport fra 2005 som udokumenterte påstander. Riksrevisjonen understreker i den forbindelse at opplysningene er fra en offisiell rapport fra DSB. Både opplysningene fra DSB og den tilstandsvurderingen som er gjennomført for

Riksrevisjonen bygger på fysisk tilsyn med tilstanden i distribusjonsnettene. Etter Riksrevisjonens vurdering er disse opplysningene derfor relevante for å belyse tilstanden i distribusjonsnettene. Ettersom energimyndighetenes overvåking av tilstanden ikke er basert på fysiske tilsyn, fastholder Riksrevisjonen at tilstanden i deler av distribusjonsnettene kan forverres uten at energimyndighetene får kunnskap om det.

Riksrevisjonen understreker viktigheten av at statens samlede virkemiddelbruk gir det nødvendige påtrykket for en tilstrekkelig økning i reinvesteringstakten i distribusjonsnettene. Riksrevisjonen viser til at en tredjedel av driftslederne i nettselskapene har svart i spørreundersøkelsen at inntektsrammereguleringen i liten eller svært liten grad gir tilstrekkelig insitament til forsvarlig drift og utvikling av distribusjonsnettene. Det er enighet mellom Riksrevisjonen og Olje- og energidepartementet om at det er usikkerhet knyttet til hvordan det enkelte nettselskap tilpasser seg de økonomiske virkemidlene, og om de økonomiske virkemidlene så langt har medført en positiv utvikling på driftssikkerheten. Riksrevisjonen har videre merket seg at det etter Olje- og energidepartementets vurdering er klare begrensninger for hvilke gevinster som kan forventes av NVEs tilsyn med den tekniske tilstanden i distribusjonsnettene. Det er således usikkerhet knyttet til effekten av både de økonomiske og de direkte virkemidlene som staten benytter. Riksrevisjonen understreker på bakgrunn av behovet for økt investeringstakt at manglende effekt av statens virkemidler kan ha betydelige konsekvenser for den framtidige tilstanden i distribusjonsnettene. Olje- og energidepartementet har det overordnede ansvaret for at overføringen av kraft i distribusjonsnettene er sikker og pålitelig i hele landet.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lødve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Rune J. Skjælaaen, viser til Dokument nr. 3:15 (2007–2008) Riksrevisjonens undersøkelse om statlig virkemiddelbruk for sikker og pålitelig overføring av kraft i distribusjonsnettene.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens uttalelser og viser til at det er en grunnleggende oppgave for energimyndighetene å sørge for en tilfredsstillende sikkerhet i leveringen av energi.

Komiteen viser videre til at Riksrevisjonens undersøkelse dokumenterer at om lag halvparten av de nettselskapene som har konsesjon for å bygge og drive distribusjonsnettene, har anlegg med feil eller mangler som ut fra en teknisk vurdering bør rettes opp. I seks av de ti nettselskapene har de inspiserte kraftledningene feil og mangler som krever teknisk utbedring. Dette er feil og mangler i anleggsdeler som er vitale for driftssikkerheten i selskapene.

Komiteen merker seg at det i rapporten stilles spørsmål ved om anleggene i distribusjonsnettene er i tilfredsstillende driftssikker stand i hele landet. Det er store interne variasjoner i den tekniske standarden innenfor noen av nettselskapene. Enkelte nettstasjoner i distribusjonsnettene har behov for total fornyelse. Det blir påvist at energimyndighetene ikke fører tilsyn med driftssikkerheten. Dette kan over tid medføre at levering av strøm i deler av distribusjonsnettene blir mindre pålitelig.

Komiteen mener at det er god grunn til å stille spørsmål ved om de økonomiske virkemidlene og energimyndighetenes tilsyn gir det nødvendige påtrykket for en tilstrekkelig økning i reinvesteringstakten i distribusjonsnettene.

Komiteen viser til at Riksrevisjonens undersøkelse også påviser dårlig samhandling mellom de to etatene Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE).

Komiteen merker seg Riksrevisjonens konklusjoner og ser alvorlig på denne situasjonen.

Komiteen viser for øvrig til Dokument nr. 8:133 (2007–2008) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Elisabeth Aspaker, Elisabeth Røbekk Nørve, Øyvind Halleraker og Ivar Kristiansen om å be Regjeringen legge frem en stortingsmelding om nettpolitikk. Komiteen viser videre til behandlingen av Innst. S. nr. 63 (2008–2009) fra energi- og miljøkomiteen 2. desember 2008, der Stortinget enstemmig fattet følgende vedtak:

"Stortinget ber Regjeringen om at det i forbindelse med den varslede evalueringen av energiloven foretas en gjennomgang av nettpolitikken, herunder investeringsinsentiver, sammenhengen mellom nett og produksjon og tilknytning av elektrisitet fra ny fornybar energiproduksjon, og at eventuelle justeringer av gjeldende lov og regelverk gjennomføres."

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 3:15 (2007–2008) – om Riksrevisjonens undersøkelse om statlig virkemiddelbruk for sikker og pålitelig overføring av kraft i distribusjonsnettet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 9. desember 2008

Lodve Solholm
leder

Per-Kristian Foss
ordfører