



Innst. S. nr. 112

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:16 (2007–2008)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av nordisk samarbeid om reparasjonsberedskap for kraftsystemet – en parallellrevisjon mellom norsk, dansk og finsk riksrevisjon

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Riksrevisjonens undersøkelse av nordisk samarbeid om reparasjonsberedskap for kraftsystemet – en parallellrevisjon mellom norsk, dansk og finsk riksrevisjon

1.1.1 Innledning

Moderne samfunn er avhengig av stabil og tilstrekkelig forsyning av strøm. Husholdninger, helse-sektoren, primærnæringene og viktig infrastruktur som finans, transport og telekommunikasjon er kritisk avhengig av strømforsyning for å fungere. Norge, Danmark, Finland og Sverige har etablert et nært samarbeid om kraftforsyningen. Landenes nasjonale kraftsystemer er gjennom sentralnettet sammenkoblet i et nordisk kraftsystem. Sammenkoblingen innebærer at elektrisk kraft som produseres i ett land, kan distribueres i et annet, og årlig utveksles betydelige mengder elektrisk kraft over landegrensene gjennom det nordiske kraftmarkedet.

St.meld. nr. 22 (2007–2008) Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning understreker det nordiske kraftmarkedets betydning for Norges forsyningssikkerhet, spesielt i år med redusert vannkraftproduksjon (tørrår). Samtidig medfører sammenkoblingen sårbarhet for at omfattende strømbrudd i ett nordisk land kan gi ustabilitet i de andre landenes kraftsystemer. Sammenkoblingen medfører at omfattende

strømbrudd på kort sikt kan gi en alvorlig effektsituasjon i andre land, og i ytterste konsekvens kan deler av kraftsystemet bli mørklagt i flere av landene.

Det er et mål for beredskapen i kraftforsyningen i Norge at den skal sikre en motstandsdyktig og driftssikker forsyning av elektrisk kraft. Kraftforsyningsberedskapen skal forebygge og begrense skade på liv og eiendom forårsaket av svikt i kraftforsyningsanlegg. Et havari i sentralnettet som medfører strømbrudd, vil være spesielt kritisk, fordi sentralnettet utgjør det landsdekkende transportnettet som binder alle produsenter og forbrukere sammen. Strømbrudd i sentralnettet vil derfor raskt forplante seg til underliggende strømnnett og utvikles til å ramme store deler av samfunnet. I etterkant av slike ekstraordinære hendelser vil hurtig reparasjon for å gjenopprette strømforsyningen være én avgjørende faktor for å redusere både varighet og samfunnsmessige konsekvenser av strømbruddet.

For å belyse nordisk samarbeid om reparasjonsberedskap for kraftforsyningen, har den norske riksrevisjonen gjennomført en parallellrevisjon i samarbeid med den danske og den finske riksrevisjonen. Reparasjonsberedskap omhandler aktørenes forberedelse av reparasjon av skadet kraftforsyningsanlegg. Håndteringen av strømbrudd er et nasjonalt ansvar, men både Stortinget og Nordisk Råd har anbefalt samarbeid mellom de nordiske landene om sivil kriseshåndtering. Stortinget har satt som mål at Norge skal bidra aktivt innen internasjonale organisasjoner og virksomheter, for derigjennom indirekte å styrke det nasjonale samfunnssikkerhetsarbeidet. Stortinget har videre påpekt at det kan forventes endringer i klimaet, og at det derfor er viktig å utvikle tiltak for å tilpasse samfunnet til disse endringene.

Målet med parallellrevisjonen har vært å vurdere samarbeidet mellom Norge, Danmark, Finland og Sverige om reparasjonsberedskap for effektiv hånd-

tering av omfattende havarier i sentralnettet. Dette omfatter både beredskapssamarbeidet i nordiske organer, og i hvilken grad nasjonal kraftforsyningsberedskap ivaretar håndtering av reparasjonsbistand mellom landene.

Målet er belyst ved hjelp av følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad er det risiko for omfattende havari i sentralnettet i Norden?
2. I hvilken grad er det lagt til rette for effektiv håndtering av reparasjonsbistand mellom de nordiske landene?

På bakgrunn av parallellrevisjonen ble et felles memorandum undertegnet av de tre landenes riksrevisorer 25. august 2008. Felles memorandum inngår ikke i Riksrevisjonens rapportering til Stortinget.

1.1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse av relevante dokumenter, avtaler, lover, forskrifter og forskningsrapporter. Det er avholdt intervjuer med kraftberedskapsmyndighetene, energiregulatorene og systemoperatørene i Norge, Danmark og Finland. Videre er det innhentet opplysninger gjennom skriftlige spørsmål rettet til alle de nasjonale aktørene fra Norge, Danmark, Finland og Sverige som deltar i det nordiske samarbeidet om kraftforsyning. Innsamling og analyse av opplysninger har foregått samtidig i landene, og etter felles metodikk. Opplysningene er utvekslet og det er foretatt sammenlignende analyser. I tillegg har riksrevisjonene gjort selvstendige analyser og vurderinger av samarbeidet basert på opplysninger fra de ulike nasjonale myndighetene.

Den svenske riksrevisjonen har ikke deltatt i gjennomføringen av parallellrevisjonen, men har bidratt med informasjon om svenske forhold gjennom deres nasjonale undersøkelser på området. Den norske riksrevisjonen har oversendt skriftlige spørsmål til svenske aktører. Det svenske Näringsdepartementet og den svenske Energimyndigheten har gitt skriftlig tilbakemelding på spørsmålene.

1.1.2.1 NASJONALT ANSVAR FOR KRAFTFORSYNINGSBEREDSKAP

Etter energiloven er beredskap innen kraftforsyningen et nasjonalt ansvar. Olje- og energidepartementet har det overordnede ansvaret for kraftforsyningsberedskap i Norge. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er underlagt Olje- og energidepartementet, og er delegert den operative myndigheten for kraftforsyningsberedskap. NVE er også regulatormyndighet innen energisektoren. Direktoratet skal samordne beredskapsplanleggingen og lede Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO)

under beredskap og i krig. Alle virksomheter som står for nasjonal kraftforsyning i fredstid underlegges i slike situasjoner KBO. KBO kan også pålegges oppgaver i fredstid, som for eksempel ved skade på kraftforsyningsanlegg som følge av naturgitte forhold.

Statnett SF er systemansvarlig selskap i det norske kraftsystemet, og eier ca. 80 prosent av det norske sentralnettet. Ved avbrudd eller redusert leveringskapasitet i deres anlegg skal Statnett uten ugrunnet opphold gjenopprette full strømforstyrning til forbrukerne. Dette krever at Statnett har en høy reparasjonsberedskap.

1.1.2.2 ORGANISERING AV DET NORDISKE SAMARBEIDET OM KRAFTFORSYNINGSBEREDSKAP

Det fellesnordiske samarbeidet mellom landenes kraftmyndigheter og systemansvarlige selskap (systemoperatører) foregår innen Nordisk ministerråd for energipolitikk, Nordel, Nordic Energy Regulators (NordREG) og Nordisk beredskapsforum (NordBER). Følgende aktører deltar i samarbeidsorganene:

- Nordisk ministerråd for energipolitikk: det norske Olje- og energidepartementet, det danske Klima- og energiministeriet, det finske Arbeids- og næringsministeriet og det svenske Näringsdepartementet
- Nordel (samarbeidet mellom de systemansvarlige selskapene): Statnett SF, danske Energinet.dk, finske Fingrid Oyj og Svenska Kraftnät
- NordREG (samarbeidet mellom energiregulatormyndighetene): NVE, det danske Energitilsynet, det finske Energimarknadsverket og den svenske Energimyndigheten
- NordBER (samarbeidet mellom de systemansvarlige selskapene og kraftberedskapsmyndigheter): NVE, Statnett SF, den danske Energistyrelsen, danske Energinet.dk, den finske Forsørjningsberedskapscentralen, finske Fingrid Oyj, den svenske Energimyndigheten og Svenska Kraftnät

1.1.2.3 ØKT BEHOV FOR SAMARBEID OM KRAFTFORSYNINGSBEREDSKAP I NORDEN

NVE, Statnett og tilsvarende aktører i Danmark, Finland og Sverige erkjenner at det er risiko for ekstraordinære hendelser der det kan være behov for bistand av reparasjonsressurser for å sikre en rask gjenoppretting av strømforstyrningen. Både Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og SINTEF Energiforskning har påpekt risiko knyttet til tilgangen på kompetent personell i norsk kraftforsyning. Mangel på reparasjonsressurser i form av personell, materiell eller annet utstyr vil forsinke gjenopprettingen og kan føre til økte samfunnsmessige konsekvenser.

Med bakgrunn i personellreduisering innenfor norsk kraftbransje, sammenkoblingen i et nordisk kraftsystem, etableringen av et fellesnordisk kraftmarked og landenes avhengighet av stabil strømforsyning påpekte FFI i rapporten *Beskyttelse av samfunnet, del 3* (BAS3), et økt behov for samarbeid om kraftforsyningsberedskap i Norden.

NVE anbefaler i *Strategier for beredskap innen NVEs forvaltningsområder 2002–2010* at Olje- og energidepartementet tar initiativ til å inngå en overordnet beredskapsrammeavtale mellom de nordiske landene. Behovet for en slik avtale begrunnes med utviklingen av det nordiske kraftmarkedet, ivaretagelsen av nasjonale interesser og bedre felles utnyttelse av ressursene i de nordiske landene. Det er imidlertid ikke konkretisert hva en slik rammeavtale skal inneholde. Systemoperatørenes samarbeid om driften av det nordiske kraftsystemet og felles håndtering av mindre driftsforstyrrelser er regulert av en Systemdriftavtale. En intensjonsavtale har blitt inngått som grunnlag for samarbeidet i NordBER, men det har ikke blitt inngått en tilsvarende avtale som Systemdriftavtalen for situasjoner med omfattende skader på kraftforsyningsanlegg som medfører behov for bistand av reparasjonsressurser.

Undersøkelsen viser at det foreløpig heller ikke er utarbeidet felles prosedyrer eller lignende for avklaring, tilrettelegging og koordinering av reparasjonsbistand mellom landene. De nordiske systemoperatørene har imidlertid satt i gang et arbeid med å utarbeide forslag til en intensjonsavtale om bistand ved større driftsforstyrrelser. Det er foreløpig uklart om denne avtalen vil bli underskrevet av partene, og Olje- og energidepartementet og NVE er ikke involvert i arbeidet med avtalen.

Olje- og energidepartementet understreker i sine merknader til rapporten at norske kraftberedskapsmyndigheter og Statnett er positive til for eksempel at det i regi av NordBER foreslås en rammeavtale, eller at systemoperatørene på annen måte kommer fram til en intensjonsavtale om bistand ved større driftsforstyrrelser.

1.1.2.4 RISIKO FOR LAV PRIORITERING AV DET NORDISKE SAMARBEIDET OM REPARASJONSBEREDSKAP

Samarbeidet om kraftforsyning innen samarbeidsorganene Nordisk ministerråd for energipolitikk, Nordel, NordREG og NordBER har i ulik grad karakter av beredskap. Samarbeidet om beredskap for kraftforsyningen pågår først og fremst i NordBER. Dette er ikke et operativt samarbeid, men et forum for utveksling av informasjon og erfaringer knyttet spesielt til forebygging og håndtering av uønskede hendelser i det nordiske kraftsystemet.

Undersøkelsen viser at de etablerte nordiske samarbeidsorganene i liten grad har søkelys på reparasjonsberedskap. De nasjonale kraftberedskapsmyndighetene har hittil rettet begrenset oppmerksomhet mot utfordringene knyttet til større driftsforstyrrelser som fører til behov for bistand fra andre land. Undersøkelsen viser blant annet at det verken på nasjonalt eller nordisk nivå er utarbeidet konkrete målsettinger, risiko- og sårbarhetsanalyser eller beredskapsplaner som omhandler bistand av reparasjonsressurser ved hendelser som medfører behov for bistand fra andre land. NordBER-arbeidsgruppen *Bistand ved store driftsforstyrrelser* har imidlertid utarbeidet et utkast til en fellesnordisk beredskapsplan for ledningsanlegg.

Olje- og energidepartementet opplyser i sine merknader til rapporten at forhold som dreier seg om risikovurderinger, beredskap og reparasjonskapasitet vektlegges i økende grad, og at dette nå er et prioritert tilsynsystema for NVE. Departementet viser videre til at Statnett har opplyst at det i tillegg til arbeidet med en fellesnordisk beredskapsplan for ledningsanlegg, er satt i gang et arbeid for en tilsvarende beredskapsplan for transformatorstasjoner.

Undersøkelsen viser videre at det etablerte beredskapssamarbeidet i stor grad er basert på enkeltpersoners interesse og engasjement. Det er risiko for at det nordiske samarbeidet om reparasjonsberedskap kan bli for lavt prioritert og for lite målrettet som følge av manglende planmessighet og konkretisering av mål for arbeidet.

Olje- og energidepartementet bekrefter i sine merknader til rapporten at det fram til i dag har vært allokert forholdsvis lite ressurser til nordisk samarbeid innenfor rammen av NordBER. Departementet mener dette må ses i sammenheng med at det har vært prioritert å styrke og videreutvikle den nasjonale, regionale og lokale kraftforsyningsberedskapen. Blant annet henvises det til at forskrift om beredskap i kraftforsyningen ble iverksatt i 2003, og at denne har blitt fulgt opp med omfattende veilednings- og rådgivningsvirksomhet og senere en intensivert tilsynsvirksomhet med både produksjons- og nettselskaper. Departementet understreker videre at det nordiske samarbeidet har blitt prioritert innenfor internasjonalt samarbeid, og at det er rettet økende oppmerksomhet mot og økende bruk av ressurser til samarbeidet som er etablert innen rammen av NordBER.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn* påpekte Stortinget viktigheten av at det gjennomføres øvelser i å håndtere ekstraordinære hendelser. Systemoperatørene i Norden har gjennomført én rundbordsøvelse. Øvelsen var basert på et scenario der en isstorm ødela høyspentmaster i det norske sentralnettet. Dette medførte behov for bistand i

form av personell og materiell fra andre nordiske land. Øvelsen avdekket blant annet at det nordiske samarbeidet mangler maler for kontrakter, og interne beslutningsmodeller for å iverksette og håndtere reparasjonsbistand. Systemoperatørene planlegger å avholde en oppfølgende øvelse høsten 2008. NordBER-arbeidsgruppen *Bistand ved større driftsforstyrrelser* har ansvaret for å følge opp svakhetene som ble avdekket i rundbordsøvelsen. Statnett og de andre systemoperatørene deltar i arbeidsgruppen. Olje- og energidepartementet, NVE og tilsvarende kraftberedskapsmyndigheter i Norden har hittil i liten grad vært involvert i dette arbeidet.

Olje- og energidepartementet understreker i sine merknader til rapporten at departementet og NVE er kjent med arbeidet som gjøres i gruppen og bakgrunnen for å nedsette den. Departementet opplyser videre at de er informert av Statnett om at arbeidsgruppens arbeid ble behandlet på NordBER-møtene i Finland i oktober 2007 og på Island i juni 2008. Departementet opplyser videre at NVE for å få bedre kjennskap til status og behov for tiltak knyttet til samarbeid mellom de systemansvarlige selskapene, har anmodet om at arbeidsgruppen gir en skriftlig redegjørelse for sitt arbeid.

1.1.2.5 RISIKO KNYTTET TIL DEN OPERATIVE HÅNTERINGEN AV EKSTRAORDINÆRE HENDELSER

Undersøkelsen viser at det er risiko knyttet til den operative håndteringen av et omfattende havari i sentralnettet. Det er ikke tilstrekkelig avklart hvordan KBO kan benyttes i fredstid. NVE har nylig oversendt forslag til avklaring i en rapport til Olje- og energidepartementet. Videre baserer Statnett i stor grad krisekommunikasjonen for sitt reparasjonspersonell på ordinært kommersielt mobilnett. Erfaringer fra orkanen Gudrun i Sør-Sverige i 2005 viser at mangel på fungerende kommunikasjonsutstyr vil vanskeliggjøre og forsinke håndteringen av reparasjonsarbeidet etter en ekstraordinær hendelse. Ved håndteringen av reparasjonsbistanden som Sverige mottok etter orkanen Gudrun, ble det også erfart språkproblemer og problemer med autorisasjon av personell på tvers av landegrensene.

1.1.2.6 SVAK OPPFØLGING FRA OVERORDNET MYNDIGHET

Stortinget har i liten grad mottatt informasjon om det nordiske beredskapssamarbeidet. Det samme gjelder nasjonalforsamlingene i Danmark og Finland. I tildelingsbrevet til NVE gir Olje- og energidepartementet føringer om deltakelse i nordisk og europeisk beredskapssamarbeid. Direktoratets årsrapporter for 2006 og 2007 inneholdt imidlertid ikke informasjon om det nordiske beredskapssamarbeidet i

NordBER. Direktoratet oppgir at det ikke rapporterer særskilt om det nordiske beredskapssamarbeidet til departementet. Olje- og energidepartementet oppgir at de bortsett fra ved ekstraordinære hendelser, ikke har møter med Statnett der beredskapsspørsmål behandles særskilt. Heller ikke i Danmark eller Finland rapporteres det særskilt om det nordiske beredskapssamarbeidet til ansvarlig fagdepartement.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 17 (2001–2002) satt Stortinget som mål at Norge skal bidra aktivt innen internasjonale organisasjoner og virksomheter, for derigjennom indirekte å styrke det nasjonale samfunnsikkerhetsarbeidet. Sett i forhold til den risikoen som følger av sammenkoblingen i et nordisk kraftsystem, felles drift av det nordiske kraftmarkedet og de nordiske landenes avhengighet av stabil strømforsyning, viser undersøkelsen at det ikke i tilstrekkelig grad er tilrettelagt for et hensiktsmessig samarbeid mellom de nordiske landene om reparasjonsberedskap. Manglende oppmerksomhet mot behovet for håndtering av bistand av reparasjonsressurser mellom landene kan medføre risiko for at de nasjonale beredskapsmyndighetene ikke vil kunne ivareta sitt beredskapsansvar på en tilfredsstillende måte ved et omfattende havari i sentralnettet. Dette kan gjøre reparasjonsarbeidet mindre effektivt og føre til økte negative samfunnsmessige konsekvenser.

1.1.2.7 OPPFØLGING AV UNDERSØKELSEN

I revisjonsprosessen ble de tre riksrevisjonene enige om å følge opp parallellrevisjonen om tre år, for å vurdere om resultatene av revisjonen har bidratt til en forbedret beredskap innenfor det området som har blitt undersøkt. Der det er hensiktsmessig, vil riksrevisjonene vurdere å involvere andre lands revisjonsorganer i dette arbeidet. Gjennom arbeidet med parallellrevisjonen har det blitt utviklet gode relasjoner som vil kunne bidra positivt til revisjonssamarbeidet i Norden i framtiden.

1.1.3 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Ved behandlingen av St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnsikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn* satte Stortinget som mål at Norge skal bidra aktivt innen internasjonale organisasjoner og virksomheter, for derigjennom indirekte å styrke det nasjonale samfunnsikkerhetsarbeidet. Videre understreket Stortinget at høy reparasjonsberedskap innen kraftforsyningen raskest mulig skal føre til at skadede komponenter settes tilbake i driftsklar stand.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at både NVE, Statnett og tilsvarende aktører i Danmark, Finland og Sverige erkjenner at det er risiko for ekstraordinære hendelser der det kan være behov for bistand av reparasjonsressurser for å sikre en rask gjenoppretting av

strømforsyningen. Undersøkelsen viser at det ikke finnes risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplaner eller avtaler mellom landene som omhandler hendelser som krever bistand av reparasjonsressurser. De nordiske aktørene har imidlertid satt i gang arbeid med dette. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at dette arbeidet får en tydeligere forankring hos de ansvarlige myndighetene.

Undersøkelsen viser at både nasjonale kraftberedskapsmyndigheter og de etablerte nordiske samarbeidsorganene hittil har rettet begrenset oppmerksomhet mot reparasjonsberedskap og behovet for ressursbistand fra andre land etter ekstraordinære hendelser. Undersøkelsen viser at det er satt få og lite konkrete mål for det nordiske samarbeidet. På bakgrunn av dette stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om samarbeidet om reparasjonsberedskap er tilstrekkelig målrettet og prioritert av de ansvarlige myndighetene.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er risiko knyttet til den operative håndteringen av et omfattende havari i det norske sentralnettet. Statnett SF baserer i stor grad krisekommunikasjonen for sitt reparasjonspersonell på ordinært kommersielt mobilnett. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om kommersielt mobilnett er tilstrekkelig ved ekstraordinære og langvarige strømpru. Erfaringer fra for eksempel orkanen Gudrun viser at mangel på fungerende kommunikasjonsutstyr vil vanskeliggjøre og forsinke håndteringen av reparasjonsarbeidet etter en slik hendelse.

Både Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og SINTEF Energiforskning har påpekt risiko knyttet til tilgangen på kompetent personell i norsk kraftforsyning. Mangel på reparasjonsressurser i form av personell, materiell eller annet utstyr vil forsinke gjenopprettingen av strømtilførselen etter havarier i kraftforsyningsanlegg. Sammen med etableringen av et fellesnordisk kraftmarked og de nordiske landenes avhengighet av stabil strømforsyning medfører dette etter Riksrevisjonens vurdering et økt behov for samarbeid om reparasjonsberedskap i Norden.

Etter Riksrevisjonens vurdering vil manglende oppmerksomhet mot behovet for håndtering av bistand av reparasjonsressurser medføre en risiko for at de nasjonale kraftberedskapsmyndighetene ikke vil kunne ivareta sitt beredskapsansvar på en tilfredsstillende måte ved et omfattende havari i sentralnettet. Dette kan føre til mindre effektivt reparasjonsarbeid og økte negative samfunnsmessige konsekvenser.

1.1.4 OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTETS SVAR

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

" ... Målet med riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere samarbeidet mellom Norge, Danmark, Finland og Sverige om reparasjonsberedskap for effektiv håndtering av omfattende havarier i sentralnettet.

Jeg vil først bemerke at Norge er en del av det nordiske elektrisitetsmarkedet. De nordiske landene har et omfattende samarbeid og har kommet langt i å harmonisere sine regelverk. Kraftsystemene i Norden er tett knyttet sammen og det utveksles betydelige mengder elektrisk kraft mellom de nordiske landene. Innen kraftforsyningen har samarbeidet særlig vært knyttet til videreutviklingen av ett effektivt kraftmarked, for gjennom det å redusere sårbarheten til kraftsystemet. Det nordiske samarbeidet er imidlertid, som Olje- og energidepartementet (OED) tidligere har kommentert til Riksrevisjonen, i liten grad basert på forpliktende avtaler på myndighetsnivå. Dette betyr ikke at det ikke foregår samarbeid mellom aktørene, også innen reparasjonsberedskap.

Riksrevisjonen viser til at det ikke finnes risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplaner eller avtaler mellom landene som omhandler hendelser som krever bistand av reparasjonsressurser. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om samarbeidet om reparasjonsberedskap er tilstrekkelig målrettet og prioritert av de ansvarlige myndigheter.

OED har ikke utarbeidet et eget mål for det nordiske samarbeidet om reparasjonsberedskap. Det er imidlertid viktig for meg å understreke at reparasjonsberedskap kun er et element i den samlede beredskapen i kraftforsyningen og at OED har klare mål for denne. Kraftforsyningsberedskapen skal forebygge og begrense skade på liv og eiendom forårsaket av for eksempel naturgitte hendelser.

Å sørge for tilfredsstillende beredskap for ekstraordinære hendelser innen kraftforsyningen er først og fremst et nasjonalt ansvar. Behovet for tilgjengelig personell og utstyr til beredskap og gjenoppretting etter skader skal baseres på risiko- og sårbarhetsanalyser. Ansvaret for den operative reparasjonsberedskapen er entydig forankret hos den som er ansvarlig for dette i Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO), i dette tilfellet Statnett SF. Statnett samarbeider med de andre systemoperatørene i Norden.

Det er ansvaret til den enkelte enhet i KBO å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser, sikre den nødvendige bemanning både på kort og lang sikt og sikre eventuell bistand fra andre aktører.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om kommersielt mobilnett er tilstrekkelig ved ekstraordinære og langvarige strømpru.

Beredskapsforskriften setter klare krav til at alle enheter av kraftforsyningens beredskapsorganisasjon skal ha tilgang til et mobilt sambandssystem som blant annet skal fungerer uavhengig av funksjonssvikt i offentlig nett. Det er derfor lite sannsynlig at en i Norge vil få de samme problemene som Sverige hadde under orkanen Gudrun. En kan imidlertid ikke sikre seg absolutt mot konsekvensene av at en orkan med styrke utover det anleggene er dimensjonert for, gir omfattende ødeleggelser på kraftledninger, teleforsyning og radiomaster.

Statnett deltar for øvrig i et prosjekt som skal avklare kraftforsyningens bruk av det planlagte nye nødnettet. Norges vassdrags- og energidirektorat har gitt veiledning til Statnett og andre enheter i Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon om at de kan vur-

dere å bruke dette når det blir tilgjengelig, i stedet for å etablere egne løsninger.

Riksrevisjonen viser til at mangel på reparasjonsressurser i form av personell, materiell eller annet utstyr vil forsinke gjenopprettingen av strømtilførselen etter havarier på kraftforsyningsanlegg.

Utfordringene knyttet til bemanning er ikke særegne for kraftbransjen eller for Norge, men finnes i store deler av Europa og i de fleste tekniske bransjer. Det jobbes på flere fronter for å gjøre kraftbransjen mer attraktiv og for å beholde både personell og kompetanse, men også andre forhold som konjunkturer spiller inn. Beredskapsforskriften setter imidlertid konkrete krav til personell og kompetanse for å håndtere ekstraordinære situasjoner.

Etter Riksrevisjonens vurdering vil manglende oppmerksomhet på behovet for håndtering av bistand av reparasjonsressurser medføre en risiko for at de nasjonale kraftberedskapsmyndighetene ikke vil kunne ivareta sitt beredskapsansvar på en tilfredsstillende måte ved et omfattende havari i sentralnettet. Dette kan føre til mindre effektivt reparasjonsarbeid og økte negative samfunnsmessige konsekvenser.

Det er riktig som Riksrevisjonen bemerker at det ikke etablert egne nasjonale mål for det nordiske samarbeidet knyttet til reparasjonsberedskap. Som Riksrevisjonen også nevner har de nordiske aktørene satt i gang et arbeid med dette. Innenfor rammen av Nordisk beredskapsforum (NordBER) er det tatt initiativ til en fellesnordisk risikovurdering av sårbarhet for ekstraordinære hendelser innen det nordiske kraftsystemet. EU-prosjektet NordSecurEl har deltakelse fra beredskapsmyndigheter og systemansvarlige selskaper i Danmark, Finland, Sverige, hvor også Norge deltar. Prosjektet ser på store hendelser, i eller mot kraftnettet, som rammer ett eller flere nordiske land og som krever bistand fra øvrige nordiske land. Jeg anser dette som et viktig prosjekt som viser at oppmerksomheten om nordisk beredskapssamarbeid i kraftsektoren allerede er stor."

1.1.5 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonens undersøkelse viser at både Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Statnett SF og tilsvarende aktører i Danmark, Finland og Sve- rige erkjenner at det er risiko for ekstraordinære hendelser der det kan være behov for bistand av reparasjonsressurser for å sikre en rask gjenoppretting av strømforsyningen. Undersøkelsen viser videre at de nordiske samarbeidsorganene innenfor kraftsektoren i liten grad har hatt søkelys på reparasjonsberedskap, og at de nasjonale kraftberedskapsmyndighetene så langt har hatt begrenset oppmerksomhet på utfordringer knyttet til større driftsforstyrrelser som fører til behov for ressursbistand fra andre land. Blant annet finnes det ikke nasjonale mål for det nordiske samarbeidet, eller risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplaner eller avtaler mellom de nordiske landene

som omhandler hendelser som krever bistand av reparasjonsressurser.

Undersøkelsen viser også at det er knyttet risiko til den operative håndteringen av et omfattende havari i det norske sentralnettet, både når det gjelder fungerende sambandssystem og tilgang på kompetent personell. Riksrevisjonen registrer at departementet henviser til beredskapsforskriftens krav om at enheter i Kraftforsynings beredskapsorganisasjon (KBO) skal ha tilgang til et mobilt sambandssystem som skal fungere uavhengig av funksjonssvikt i offentlig kommunikasjonsnett. Undersøkelsen viser imidlertid at Statnett til tross for dette kravet i liten grad baserer krisekommunikasjonen for sitt reparasjonspersonell på et uavhengig sambandssystem, men på ordinært kommersielt mobilnett. Mobilnettet har tidligere vist seg sårbart for bortfall ved langvarige strømbrydd, blant annet i Sør-Sverige i 2005 etter orkanen Gudrun. Riksrevisjonen har merket seg at Statnett deltar i et prosjekt som skal avklare kraftforsynings bruk av det planlagte nye nødnettet. Riksrevisjonen konstaterer videre at utfordringene knyttet til tilgang på kompetent bemanning i kraftsektoren ifølge departementet er en generell utfordring også i andre europeiske land. Etter Riksrevisjonens vurdering medfører denne felles utfordringen et økt behov for samarbeid om reparasjonsberedskap i Norden, for slik å bidra til effektiv ressursbruk ved fremtidige ekstraordinære hendelser i kraftforsyningen.

Riksrevisjonen har merket seg at ansvaret for den operative reparasjonsberedskapen ifølge Olje- og energidepartementet er entydig forankret hos Statnett. Riksrevisjonen understreker at det er departementet som har det overordnede ansvaret for den operative kraftforsyningsberedskapen, og for å følge opp at Statnett ivaretar sitt ansvar. Olje- og energidepartementet er også overordnet ansvarlig for at underliggende virksomheters beredskapsplanverk er oppdatert i forhold til avdekket risiko. Riksrevisjonen har merket seg at det er satt i gang arbeid på området. Etter Riksrevisjonens vurdering bør dette arbeidet få en tydeligere forankring hos ansvarlige myndigheter i de nordiske landene.

Riksrevisjonen holder fast ved at manglende oppmerksomhet mot behovet for håndtering av bistand av reparasjonsressurser, medfører risiko for at de nasjonale kraftberedskapsmyndighetene ikke vil kunne ivareta sitt beredskapsansvar på en tilfredsstillende måte ved et omfattende havari i sentralnettet. Dette kan føre til mindre effektivt reparasjonsarbeid og økte negative samfunnsmessige konsekvenser.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve 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. 3:16 (2007–2008) "Riksrevisjonens undersøkelse av Nordisk samarbeid om reparasjonsberedskap for kraftsystemet – en parallellrevisjon mellom norsk, dansk og finsk riksrevisjon". Den svenske riksrevisjonen har ikke deltatt i gjennomføringen av parallellrevisjonen, men har bidratt med informasjon om svenske forhold gjennom deres nasjonale undersøkelser på området.

Komiteen viser til at Norge, Danmark, Finland og Sverige har etablert et nært samarbeid om kraftforsyningen. Landenes nasjonale kraftsystemer er gjennom sentralnettets sammenkoblet i et nordisk kraftsystem. Sammenkoblingen innebærer at elektrisk kraft som produseres i ett land, kan distribueres i et annet, og årlig utveksles betydelige mengder elektrisk kraft over landegrensene gjennom det nordiske kraftmarkedet. Sammenkoblingen medfører at omfattende strømbrydd på kort sikt kan gi en alvorlig effektsituasjon i andre land, og i ytterste konsekvens kan deler av kraftsystemet bli mørklagt i flere av landene.

Komiteen viser til Riksrevisjonens undersøkelse og har merket seg at Riksrevisjonen slår fast at de nordiske landene har liten beredskap for å bistå hverandre med ressurser etter omfattende havarier i kraftforsyningsanlegg.

Komiteen mener det er god grunn til å se nærmere på at det nordiske samarbeidet om kraftforsyning i liten grad har søkelys på reparasjonsberedskap.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen påpeker at de nasjonale aktørene som deltar i det nordiske kraftberedskapssamarbeidet erkjenner at det er en risiko for at ekstraordinære hendelser kan medføre så omfattende havarier at ressursbistand fra andre land i form av personell, materiell og annet utstyr er nødvendig.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen mener at det kan stilles spørsmålsteget ved om Olje- og energidepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp utfordringer knyttet til reparasjonsberedskap som det nordiske kraftsystemet medfører. Komiteen forutsetter at departementet følger opp dette.

Komiteen merker seg Riksrevisjonens konklusjoner og mener det er god grunn til at dette arbeidet må få en tydeligere forankring hos de ansvarlige myndighetene i de nordiske landene, og at man ser et økt behov for nordisk samhandling vedrørende beredskap innen kraftforsyningen.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 3:16 (2007–2008) – Riksrevisjonens undersøkelse av nordisk samarbeid om reparasjonsberedskap for kraftsystemet – en parallellrevisjon mellom norsk, dansk og finsk riksrevisjon – vedlegges protokollen.

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

Lodve Solholm
leder

Per-Kristian Foss
ordfører

