

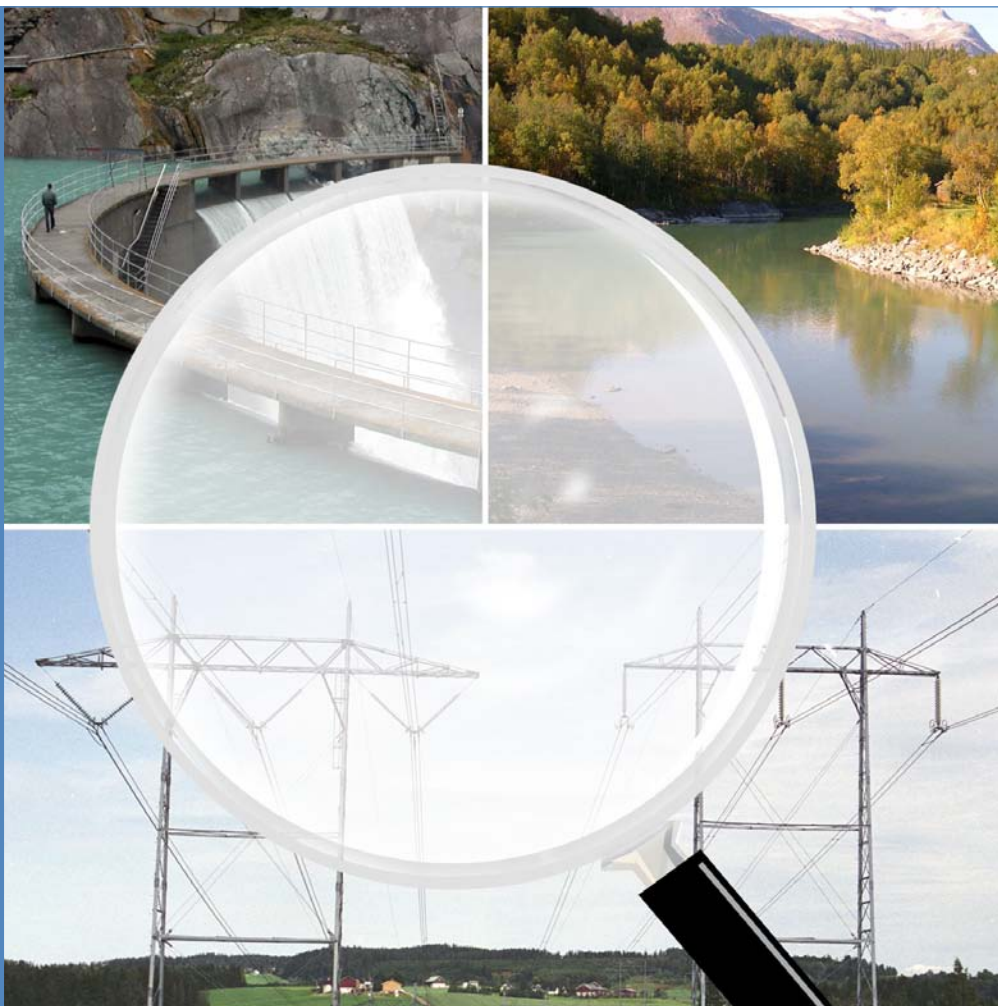


NVEs tilsynsrapport for 2007

Halvor Kr. Halvorsen (red.)

3
2008

R
A
P
P
O
R
T



NVEs tilsyn i 2007

Tilsyn – kontroll og læring

Rapport nr. 3 - 2008

Tilsynsrapport 2007

Utgitt av: Norges vassdrags- og energidirektorat

Redaktør: Halvor Kr. Halvorsen

Forfattere: Halvor Kr. Halvorsen, Birger Bergesen, Nils Martin Espegren, Torunn Høstad, Torfinn Jonassen, Gunn Oland, Lars Grøttå, Jon Arne Eie, Arthur Gjengstø.

Trykk: NVEs hustrykkeri

Opplag: 20

Forside: Rune Stubrud, NVE

ISBN: 978-82-410-0659-3

ISSN: 1501-2832

Sammendrag: Rapporten gir en oversikt over NVEs tilsynsaktiviteter i 2007. Med tilsyn menes den konkrete kontrollen med etterlevelsen av regelverket og reaksjoner ved avvik. Tilsyn utføres i hovedsak som revisjon og inspeksjon, men andre metoder benyttes også. Rapporten gir en oversikt over dokumenterte avvik innenfor NVEs ansvarsområder. Avvik følges opp med varsel eller vedtak om å ta i bruk reaksjon.

Emneord: Tilsyn, revisjon, inspeksjon, reaksjon, avvik

Norges vassdrags- og energidirektorat
Middelthunsgate 29
Postboks 5091 Majorstua
0301 OSLO

Telefon: 22 95 95 95
Telefaks: 22 95 90 00
Internett: www.nve.no

Februar 2008

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
1 Bakgrunn for NVEs tilsyn	7
1.1 Oversikt over hjemler	7
2 Tilsynet på vassdragsområdet	9
2.1 Miljøtilsynet	9
2.2 Damtilsynet	12
3 Tilsynet på energiområdet	15
3.1 Tilsynet med aktørene i kraftmarkedet	15
3.2 Tilsynet med nettselskapenes økonomi	17
3.3 Tilsynet med aktørene i kraftnettet	19
3.4 Tilsynet med nettleie	21
3.5 Tilsynet med beredskap i kraftsystemet	21
3.6 Tilsynet med energimerking	23
4 Nyheter om NVEs tilsyn	27
4.1 Nytt ansvar: tilsyn med opprinnelsesgarantier	27
4.2 Nye styrende dokumenter for tilsyn og reaksjoner	27
4.3 Brukernes tilfredshet med NVEs tilsyn	28
4.4 Noen erfaringer og råd om tilsyn	29

Forord

Velkommen til en ny utgave av vår årlige tilsynsrapport. Formålet med denne rapporten er å gi en oversikt over viktige funn og observasjoner fra tilsynet i 2007. Vi mener det er viktig for selskaper i vassdrags- og energibransjen, forbrukerne, andre berørte og politikere, å få innsikt i resultatene fra vårt tilsyn.

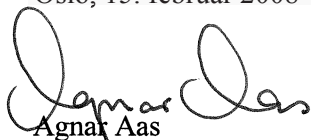
Etter en bevisst prioritering har vi intensivert innsatsen innen tilsyn i 2007. **NVE har omfattende ansvar for tilsyn** innenfor vassdrags- og energilovgivningen. I hovedsak utfører vi tilsyn på tre måter. For det første ved revisjoner som er omfattende systematiske kontroller hos selskapene eller konsesjonærene. For det andre gjennomfører vi inspeksjoner, hvor vi kontrollerer detaljerte krav og hvordan disse blir etterlevd, f.eks vilkår gitt i konsesjoner. For det tredje gjennomfører vi kartlegginger rettet mot flere aktører samtidig ved hjelp av spørreundersøkelser og sammenstilling av dokumentasjon.

Hensikten med tilsynet er å sikre at vassdrags- og energilovgivningen følges. Målet er å avdekke feil og mangler hos de ansvarlige som skal etterleve reglene. Dersom vi finner avvik er det vår plikt å følge opp med passende reaksjoner. Tilsynet kan ikke rekke over alle. Vårt tilsyn må derfor bidra med erfaringer av allmenn verdi. **Gjennom tilsynet ivaretar vi blant annet miljøhensyn, sikkerhets- og beredskapshensyn, konkurransehensyn og forbrukerhensyn** nedfelt i lovgivningen og i vedtak. Det er viktig at våre erfaringer spres og benyttes av flere. Vi vil derfor legge vekt på å informere grundig om tilsyn og erfaringer i tilsynet i framtiden.

Et grovt anslag viser at vi brukte noe over 20 årsverk til tilsyns- og kontrolloppgaver i 2007. Direkte utgifter til tilsynet med energimerking i 2007 var på ca 1,1 mill kr. Vi tar sikte på å øke omfanget av tilsyn ytterligere i 2008.

Vi prioriterer områder hvor vi mener det er forbedringsmuligheter eller områder med særlig stor risiko ved avvik. I 2008 vil vi prioritere nettilsyn, beredskapstilsyn og miljøtilsyn.

Oslo, 15. februar 2008



Agnar Aas

vassdrags- og energidirektør



Halvor Kr. Halvorsen

stabssjef

Sammendrag

De mest alvorlige brudd på reglene innenfor NVEs tilsynsområde var i 2007 innenfor miljø, sikkerhet og nøytralitet. Erfaringer viser at enkelte mindre profesjonelle utbyggere av små vannkraftverk setter i gang byggeaktivitet uten nødvendige tillatelser. Innen damsikkerhet er det alvorlig at det finnes dameiere som ikke har kvalifisert personell. Mange nettselskaper bryter bestemmelsene om nøytral opptreden i kraftmarkedet. Sammenblanding av kraftkonsernernes nettdrift og kraftsalg i markedsføringen mot kundene er ulovlig.

De aller fleste aktører som mottar rapporter med avvik, reagerer raskt og kommer i samsvar med reglene. NVE står nå bedre rustet til å møte lovbrudd i og med at NVE nå for en rekke bestemmelser i energilovgivningen kan ilegge overtredelsesgebyr.

Funn fra tilsynsområdene

Innen **miljøtilsynet** utfører NVE systemrevisjoner i tillegg til anleggsinspeksjoner. Av de 17 anleggene som det er ført tilsyn med den ansvarliges internkontrollsystem, viste det seg at to anlegg ikke hadde akseptabelt internkontrollsystem. Det er gitt pålegg om at dette må være på plass innen en fastsatt dato. Hos de andre ble det gitt til sammen 41 avvik. Det synes som de mindre konsesjonærene fortsatt mangler helt eller har mangelfulle internkontrollsystemer for ytre miljø. Et gjennomgående avvik har vært mangelen på oversikt over virksomhetens forskjellige ansvarsområder og ofte er det mangelfull oppfølging blant driftspersonellet. Det settes som konsesjonsvilkår ved vassdragskonsesjoner at NVE skal godkjenne detaljplaner og følge opp kraftutbygginger i byggeperioden. Fem kraftanlegg ble midlertidig stoppet på grunn av oppstart uten at det forelå godkjente detaljplaner. Ett anlegg er stoppet da det ikke er bygd i henhold til gitt konsesjon. Et settefiskanlegg er anmeldt for flere brudd på konsesjonsvilkårene.

Damtilsynet gjennomførte 13 revisjoner og ca 125 inspeksjoner av dammer og rør i 2007. Ved revisjonene er det lagt vekt på å avdekke om eier har etablert tilfredsstillende internkontroll. Revisjonene hadde særlig fokus på regelverkets krav til planleggings- og byggefasen ved nybygging og utbedring av dammer. Men også regelverkets krav til kvalifikasjoner og drift av dammer har vært gjenstand for kontroll. I de tilfellene det har vært hensiktsmessig, har revisjonene vært samordnet med miljøtilsynets revisjoner.

Ved 12 av de 13 revisjonene ble det avdekket avvik. Til sammen 47 avvik ble avdekket. De fleste avvikene var at internkontrollsystemet manglet prosedyrer for planlegging og bygging av vassdragsanlegg. Det ble også avdekket at det ikke var sendt dokumentasjon til NVE for godkjenning. Det ble også avdekket brudd på regelverkets krav til kvalifikasjoner (ledere og vassdragsteknisk ansvarlige (VTA)). Avvikene i forhold til regelverkets krav til beredskap har vært i forhold til at beredskapsplanen ikke har vært oppdatert og at det har manglet dokumentasjon av plan for øvelser og gjennomførte øvelser. Det er i 3 tilfeller gitt avvik i forhold til regelverkets krav til sikringstiltak av hensyn til allmennhetens normale bruk og ferdsel på og ved vassdragsanlegg.

NVE gjennomførte 14 **tilsyn med nettselskapenes nøytralitet** i 2007. Med unntak av ett nettselskap fikk alle avvik for manglende eller mangelfulle skriftlige rutiner for overholdelse av nettselskapets nøytralitet. Det ble også gitt avvik for manglende utsendelse av NVEs standardskriv til kunder med leveringsplikt, manglende informasjon

fra nettselskapet om leverandører i nettområdet. Flere nettselskaper fikk avvik for sammenblanding av informasjon om nettselskapets virksomhet og informasjon om enkelte kraftleverandører på nettselskapets internettsider.

Det ble ikke avdekket noen avvik på de områdene som ble omfattet av tilsyn for Statnetts avregningsvirksomhet.

Kontrollen med nettselskapenes økonomi har en sentral plass i NVEs virke. Samtlige 153 nettselskapers regnskaper rapportert i eRapp for 2006 ble kontrollert. Det ble avdekket to avvik som medfører vesentlige økonomiske konsekvenser. Selskapet dette gjelder vil bli pålagt å redegjøre for avvikene og gjøre en delvis ny økonomisk og teknisk rapportering. Avvikene knytter seg til uoverensstemmelser i bokførte avskrivninger mellom eRapp og årsrapport og føring av kostnader tilhørende konkurranseutsatt virksomhet på nettvirksomheten.

Stedlig tilsyn hos 12 nettselskap med kontroll av økonomiske og tekniske størrelser for 2004 og 2005 ble utført våren 2007. Stedlig tilsyn hos 11 nettselskap med kontroll av økonomiske og tekniske størrelser for 2005 og 2006 ble utført høsten 2007.

NVE har ført **tilsyn med nettselskapenes håndtering av forskrifter om leveringskvalitet**. Det ble gjennomført syv kontrollbesøk i 2007, fordelt på tre geografiske områder. I hovedsak håndterer nettselskapene de aktuelle forskriftsbestemmelsene på en god måte. Nettselskapene viser likevel mindre kunnskaper om og evne til å håndtere bestemmelsene om spenningskvalitet, inkludert kundebehandling og informasjon, enn hva gjelder for registrering og rapportering av feil- og avbruddsdata. Av de syv selskapene som er besøkt er det totalt vedtatt 12 pålegg om utbedring, hvorav 8 er relatert spenningskvalitet,

Beredskapstilsyn i 2007 har vært revisjon hos 19 utvalgte enheter i kraftforsyningsberedskapsorganisasjon. Utvelgelsen er risikobasert etter enhetens betydning i norsk kraftforsyning. Hos disse enhetene ble det i sum funnet 129 avvik. Området IT-sikkerhet og informasjonssikkerhet er krevende og gir mange avvik. Enhetene offentliggjør ofte kraftsensitiv informasjon. Mange gjennomfører nå et arbeid med å få på plass interne rutiner for å beskytte slik informasjon. På området risiko- og sårbarhetsanalyser viser det seg at det sjelden tas høyde for ekstraordinære hendelser, og at enhetene i for liten grad gjennomfører øvelser slik beredskapsforskriften krever.

NVE har ansvar for **tilsynet med energimerking av hvitevarer**. I sommerhalvåret 2007 ble det gjennomført 95 **butikkkontroller** i 63 kommuner. Butikkene fikk raske individuelle tilbakemeldinger per e-post om resultatene fra kontrollene. I alt 5 041 utstilte apparater ble kontrollert og 46 % av apparatene var merket i tråd med energimerkingsforskriften. Seks av butikkene var kontrollert en gang tidligere i perioden 2004-2006, og totalt 52 % av de til sammen 661 utstilte apparatene i disse butikkene var korrekt merket. Ingen av de 95 besøkte butikkene hadde 100 % korrekt merking av sine utstilte apparater.

1 Bakgrunn for NVEs tilsyn

NVE er gitt et omfattende tilsynsansvar i lovgivningen. Tilsynsområdene kan inndeles i to kategorier, hhv tilsynet med aktører som har ansvar i kraftmarkedet, kraftsystemet og innen kraftforsyningsberedskap og tilsynet med aktører som har ansvar for tiltak og anlegg i vassdrag.

1.1 Oversikt over hjemler

Hjemlene for NVEs tilsyn er gitt i lista under:

- **Energiloven § 7-1:** ”[NVE] fører kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov blir overholdt”
 - Energilovforskriften § 7-2: ”[NVE] fører tilsyn med at bestemmelser gitt i eller i medhold av energiloven overholdes”.
 - Systemansvarsforskriften § 25: ”NVE fører tilsyn med at bestemmelser gitt i denne forskriften blir overholdt”. § 26 ”NVE kan gi de pålegg som er nødvendig ...”
 - Leveringskvalitetsforskriften § 5-1: ”NVE fører tilsyn og kontroll med at bestemmelsene i denne forskriften overholdes. § 5-2: ”NVE kan gi de pålegg som er nødvendig... ”
 - Rasjoneringsforskriften § 10: ”NVE, eller den NVE gir fullmakt, fører tilsyn med at bestemmelsene gitt i denne forskrift blir overholdt.”
 - Opprinnelsesgarantiforskriftens § 14 ”NVE fører tilsyn med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne forskriften blir overholdt”
- **Vannressursloven § 53:** ”[NVE] fører tilsyn med vassdragstiltak og med tilstanden og utviklingen i vassdrag...” Bestemmelsen dekker både generell overvåking av vassdragene (hydrologiske målinger, overvåking av utviklingen i vassdragene) og kontroll med eksisterende virksomhet ifht sikkerhets- og miljøkrav.
 - Sikkerhetsforskriften: NVEs tilsyn forutsettes gjennom hele forskriften
 - Kvalifikasjonsforskriften: NVEs tilsyn forutsettes gjennom hele forskriften
 - Klassifiseringsforskriften: NVEs tilsyn forutsettes gjennom hele forskriften
 - Internkontrollforskriften § 6: ”NVE fører tilsyn med oppfyllelsen av denne forskriften”.
 - Forskrift om kommunalt tilsyn med anlegg for sikring mot flom, erosjon og skred og anlegg for å bedre vassdragsmiljøet, § 5 ”NVE har

myndighet til å kontrollere at tilsynet gjennomføres i overensstemmelse med denne forskrift”¹.

- **Vassdragsreguleringsloven** § 12 nr 19, - indirekte tilsynshjemmel, plikt til å underlegge seg kontroll skal være fastsatt som et konsesjonsvilkår
- **Industrikonsesjonsloven** § 2 nr 16, tilsvarende som vrl. § 12, nr 19.
- **Sikkerhetsbestemmelser for kraftforsyningen** pkt 3: ”NVE skal påse at bestemmelsene følges av offentlige og private institusjoner som behandler opplysninger om kraftforsyningen”.
- **Merkeloven** § 5 og underliggende forskrifter ang energimerking (rammeforskrift og 9 forskrifter for ulike elektriske apparater): ”[NVE] skal føre tilsyn med at bestemmelsene i denne lov og de bestemmelser som blir gitt med hjemmel i loven, blir overholdt”
- **Produktkontrollloven** § 8: NVE skal føre tilsyn med at loven og underliggende forskrifter blir fulgt.

Hjemler som er en konsekvens av tilsynsrolle (hjemmelen ligger i energilov og –forskrift)

- Energiutredningsforskriften § 12: ”NVE kan gi de pålegg som er nødvendige for gjennomføring av denne forskriften”.
- Måling- og avregningsforskriften § 8-1: ”NVE kan gi de pålegg som er nødvendig for gjennomføring av denne forskriften og vilkår satt i konsesjoner gitt av NVE i medhold av energiloven”
- Forskrift om økonomisk og teknisk rapportering: ”NVE kan gi de pålegg som er nødvendig for gjennomføring av denne forskriften og vilkår satt i konsesjoner gitt av NVE i medhold av energiloven”

¹ NVE har ikke kontrollert kommunenes tilsyn i 2007.

2 Tilsynet på vassdragsområdet

2.1 Miljøtilsynet

2.1.1 Mål

Innenfor NVEs hovedmål om å fremme verdiskaping gjennom effektiv og miljømessig akseptabel energiproduksjon, driver NVE tilsyn med vannkraftanlegg under bygging og utfører inspeksjoner og revisjoner av kraftverkseierens internkontrollsystem av anlegg i drift. Tilsynet omfatter blant annet vannkraftanlegg, settefiskanlegg, vannverk/grunnvannsuttak, bekkelukninger med konsesjon og andre vassdragstiltak som har konsesjon etter vassdragslovgivningen. Tilsynet er hjemlet i vannressurslovens § 53 og tilhørende internkontrollforskrift § 6 om tilsyn. Miljøtilsynet omfatter også tilsyn med vilkår om miljø og landskap gitt i anleggskonsesjoner i medhold av energilovforskriftens § 3-4 punkt b) om miljø og landskap. I praksis er dette tilsyn med konsesjonærens oppfølging av miljø- og landskapstiltak i anleggsfasen for større kraftledningsanlegg og vindkraftparker.

I de fleste vassdragskonsesjoner er det vilkår om at NVE skal godkjenne planer og føre tilsyn med bygging, vedlikehold og drift. NVE har også ansvar for å føre tilsyn med at manøvreringsreglementet i konsesjoner overholdes. Dette omfatter tilsyn med at både eventuell pålagt minstevannføring og reguleringsgrensene overholdes.

NVEs miljøtilsyn er fortsatt i en utviklingsfase og bruker ressurser på å utforme prosedyrer og veiledningsmateriell.

2.1.2 Aktivitet

Det har i 2007 vært stor aktivitet på nybygging av småkraftverk i tillegg til flere større utbygginger og ulike former for ombygging/rehabilitering av eldre kraftverk.

NVE har til sammen fulgt opp 217 kraftverk, hovedsakelig småkraftverk, 48 ombygginger/rehabiliteringer, 3 settefiskanlegg og 8 vannuttak. Det er også fulgt opp flere saker som omfatter nybygging av terskler/biotopjusteringstiltak, planer for uttak og istandsetting av tipper, nedleggelse av vassdragsanlegg og flere veisaker.

I tillegg er det foretatt revisjon av internkontrollsystemet hos ansvarlige for 17 anlegg. Dette omfatter både gjennomgang av konsesjonærens internkontrollsystem, som de i henhold til internkontrollforskrift skal ha etablert, og oppfølging ute på de forskjellige anleggsområder. Internkontrollforskriften trådte i kraft 1.1.2005.

Et stort antall manøvreringsreglementer er fulgt opp.

I medhold av energiloven og vilkårene i anleggskonsesjoner er 11 kraftledninger fulgt opp, bl.a. i Nord-Norge og i Oppland. Vi har også behandlet nedlegging av flere kraftledninger bl.a. i Nordland. Ett vindkraftanlegg under bygging er fulgt opp.

2.1.3 Resultater

Det settes som konsesjonsvilkår ved vassdragskonsesjoner at NVE skal godkjenne detaljplaner og følge opp kraftutbygginger i byggeperioden. Fem kraftanlegg ble midlertidig stoppet på grunn av oppstart uten at det forelå godkjente detaljplaner. Ett anlegg er stoppet da det ikke er bygd i henhold til gitt konsesjon. Saken er under behandling. Inspeksjoner under byggetiden viser ellers mindre alvorlige avvik som det stilles krav om retting til. Erfaringene viser at det både er behov for å følge opp og rettlede for at man til slutt skal få et akseptabelt resultat. Det er i alt for stor grad for mangelfulle detaljplaner som sendes inn til NVE for godkjenning.

Et settefiskanlegg er anmeldt for flere brudd på konsesjonsvilkårene. Saken er ikke avsluttet.

Innen miljøtilsynet utfører NVE systemrevisjoner i tillegg til anleggsinspeksjoner. Av de 17 anleggene som det er ført tilsyn med den ansvarliges internkontrollsystem viste det seg at to anlegg ikke hadde akseptabelt internkontrollsystem. Det er gitt pålegg om at dette må være på plass innen en fastsatt dato. Hos de andre ble det gitt til sammen 41 avvik. Mange av de større aktørene har gode internkontrollsystemer, men også blant disse er det ennå noen som mangler mye. Det synes som de mindre konsesjonærene fortsatt mangler helt eller har mangelfulle internkontrollsystemer for ytre miljø. Et gjennomgående avvik har vært mangelen på oversikt over virksomhetens forskjellige ansvarsområder og ofte er det mangelfull oppfølging blant driftspersonellet. Avvik er derfor gitt for manglende systemer og rutiner som skal sikre at konsesjonæren driver anlegget på en lovlig, sikker og miljømessig god måte.

NVE fører tilsyn med overholdelse av manøvreringsreglement og konsesjonsvilkår. Data fra vannstanden i 500 av de største reguleringsmagasinene rapporteres ukentlig og sendes til NVE. Data kontrolleres bl.a. mot høyeste regulerte vannstand/laveste regulerte vannstand (HRV/LRV). Vesentlige avvik blir tatt opp med regulanten. LRV vurderes som en absolutt grense og det reageres raskt ved overtredelse. Ca 140 andre magasiner kontrolleres ved stikkprøver. Data sendes NVE etterskuddsvis ved årets utløp. For resterende magasin er regulanten pliktig til å føre vannstander. Data skal, der det foreligger konsesjon, legges fram på anmodning.

Vannstand/vannføring registreres på ca 70 steder der det er pålagt minstevannføring. Dataene kontrolleres etterskuddsvis av NVEs hydrologiske fagmiljø. For de øvrige minstevannføringspåleggene (ca 350 pr 31.12.2007) er kontrollen og dokumentasjonen på om pålegget faktisk følges varierende. Det er et mål å få dokumentasjon på dette feltet opp på et akseptabelt nivå ved alle minstevannføringspålegg. Vesentlige avvik blir tatt opp med regulanten. I alvorlige tilfelle blir saken politianmeldt. Som et minimum skal det ved alle minstevannføringspunkt settes opp opplysningsskilt og målemulighet slik at allmennheten kan kontrollere forholdene. Det har i 2007 ikke vært registrert avvik i minstevannføring eller manøvreringsreglement som har hatt et omfang som skulle tilsi sterke reaksjoner fra NVE.

Alle regulanter ble i 2001 pålagt å sette opp opplysningsskilt (magasinskilt) ved alle reguleringsmagasin og steder med minstevannføring. Skiltene skal gi opplysning til allmennheten om gjeldende bestemmelser for vannstander i magasinene og om

minstevannføringens størrelse og hvordan den kan avleses. Flere avvik er gitt sammen med frist for retting.

I 2007 ble magasinkontroll av 95 magasiner gjennomført. Det sjekkes hvordan magasindata registreres, bl.a. høydesystem, kontrollbolter, HRV/LRV-merking og om opplysningsskilt er satt opp. Til nå er 666 magasin kontrollert. Det ble sendt ut 9 rapporten etter kontrollene som inneholdt en liste over avvik som skal utbedres og anbefalte tiltak.

Tabell 2.1.3: Oversikt over miljøtilsynets aktivitet i 2007

Internkontrollforskriften		Revisjoner/Tilsyn		Brudd på regelverk	
Bestemmelse	Antall avvik	Type	Antall	Type	Antall
§ 4	4	Revisjoner	17	Ulovlig bygging	15
§ 4 - pkt 1	3	Vannkraft-anlegg	217	Manglende opplysnings-skilt	10
§ 4 - pkt 2	9	Nedlegging vassdrags-anlegg	8	Minstevann-føring/manøvreringsregl.	2
§ 4 - pkt 3	1	Settefisk-anlegg	3	Annet	1
§ 4 - pkt 4	4	Ombygging dammer/vannveier	48		
§ 4 - pkt 5	2	Vannuttak	8		
§ 4 - pkt 6	4	Vindkraft-verk	1		
§ 4 - pkt 7	4	Kraftlinjer	11		
§ 4 - pkt 8	7	Andre anlegg	3		
§ 4 - pkt 9	2	Nedlegging	3		
§ 4 - pkt 10	1				

2.1.4 Vurdering

Inspeksjoner og behandling av et stort antall detaljplaner for småkraftverk viser store forskjeller i aktørenes forståelse av konsesjonsvilkårene og de forpliktelser som er fastlagt. Det blir imidlertid registrert en positiv utvikling der selv den minste småkraftkonsesjonær kan håndtere utfordringene tilfredsstillende. Likevel er det fortsatt enkelte useriøse aktører som legger beslag på uforholdsmessig mye tid i oppfølgingen.

Både revisjoner og tilsyn i felten bidrar til å disiplinere konsesjonærer og entreprenører. Et NVE som følger med og som er klar og tydelig når det gjelder hvilke krav som stilles, bidrar til en ryddig gjennomføring av prosjektene og et sluttresultat som er akseptabelt ut fra gitte vilkår og standarder.

Vi har erfart at flere konsesjonærer starter utbyggingen uten å ha godkjente detaljplaner og noen er ikke nøye med å følge de detaljplaner som er godkjent.

Når det gjelder slipp av korrekt minstevannføring er tilstanden bra for de vi har data fra. Minstevannføring er blant en av de viktigste betingelsene i en konsesjon – både for økonomi og for miljø. Her setter NVE klare krav til et pålitelig og dokumenterbart slipp uten avbrudd. Å få dette innført hos de ansvarlige blir en hovedutfordring innen miljøtilsynet i åra fremover.

2.2 Damtilsynet

2.2.1 Mål

Innen NVEs hovedmål om å sikre samfunnet mot vassdragsulykker og ivareta sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen, driver NVE tilsyn for å sikre at dameiere etterlever de krav til sikkerhet som stilles i lover og forskrifter.

Andre oppgaver som utføres for å oppnå målsetningen er kontroll/godkjenning, informasjonsarbeid, regelverksutvikling og nasjonal/internasjonal kontakt innen fagområdet. Kontroll/godkjenning omfatter planer, revurderinger, flomberegninger, kompetanse og klasse. Det er gjort vedtak/godkjenning i ca 330 tilfeller i 2007. Vedtak om klasse for dammer og rør/vannvei er viktig for senere tilsyn for klassen er avgjørende for hvilke krav som stilles til eier og anlegg. NVE har forbedret skjemaene for klassifisering slik at det blir tydeligere for søker kraven til dokumentasjon som skal følge søknaden. Det gir og som resultat og raskere at det blir raskere for NVE å behandle søknadene om klasse. NVE har fattet vedtak om klasse for ca 100 dammer og 35 rør/vannveier i 2008.

Hjemmel for tilsynet finnes i lov om vassdrag og grunnvann § 53 og i tillatelser gitt i medhold av vassdraglovgivningen. Tilsynet skal avdekke avvik i forhold til

- forskrift om sikkerhet og tilsyn med vassdragsanlegg
- forskrift om internkontroll
- forskrift om klassifisering av vassdragsanlegg og
- forskrift om kvalifikasjoner hos den som forestår planlegging, bygging og drift av vassdragsanlegg.

2.2.2 Aktivitet

Det er gjort vedtak/godkjenning i ca 330 tilfeller i 2007. Vedtak om klasse for dammer og rør/vannvei er viktig for senere tilsyn for klassen er avgjørende for hvilke krav som stilles til eier og anlegg. NVE har forbedret skjemaene for klassifisering slik at det blir tydeligere for søker kraven til dokumentasjon som skal følge søknaden. Det gir og som resultat at det blir raskere for NVE å behandle søknadene om klasse. NVE har fattet vedtak om klasse for ca 100 dammer og 35 rør/vannveier i 2008.

Et annet viktig område for å sikre at eierne etterlever sikkerhetskravene som stilles til anleggene, er at de har og benytter kvalifiserte personer i dette arbeidet. NVE har behandlet 33 søknader om godkjenning av VTA. Av disse er 23 godkjent. De øvrige er enten avslått eller mer dokumentasjon har vært nødvendig for at søknadene kan behandles. Videre er det behandlet 15 søknader om godkjenning av fagansvarlige og sikkerhetsansvarlige. Av disse ble 7 fagansvarlige godkjent. Det øvrige er avslått enten pga manglende praksis eller utdanning.

Videre er det kontrollert/godkjent flomberegninger for ca 70 dammer, revurderinger for ca 40 dammer og planer for nybygging/utbedring for ca 55 dammer og rør. Godkjente planer har vært gjenstand for tilsyn/revisjon i 2008 da plan/byggefase har vært et prioritert område i 2008. Det er denne oppgaven sammen med regelverksutvikling som har vært mest tids- og ressurskrevende for damsikkerhetsarbeidet i NVE i 2007. I det etterfølgende omtales bare aktiviteter innen oppgaven tilsyn.

Innen aktiviteten ”tilsyn” har det vært gjennomført 13 revisjoner i 2007. Ved revisjonene er det lagt vekt på å avdekke om eier har etablert tilfredsstillende internkontroll. Revisjonene hadde særlig fokus på regelverkets krav til planleggings- og byggefase ved nybygging og utbedring av dammer. Men også regelverkets krav til kvalifikasjoner og drift av dammer har vært gjenstand for kontroll. I de tilfellene det har vært hensiktsmessig, har revisjonene vært samordnet med miljøtilsynets revisjoner.

I tillegg er det utført ca 125 inspeksjoner av dammer og rør i 2007. Inspeksjonene har vært i tilknytning til revisjoner, revurderinger, byggeaktivitet, klassifiseringssaker, flomepisoder og sikringstiltak av hensyn til allmennheten.

Nedenfor gis resultatene fra årets revisjoner.

2.2.3 Resultat

Ved 12 av de 13 revisjonene ble det avdekket avvik. Til sammen 47 avvik ble avdekket.

De fleste avvikene var at internkontrollsystemet manglet prosedyrer for planlegging og bygging av vassdragsanlegg. Det ble også avdekket at det ikke var sendt dokumentasjon til NVE for godkjenning. Det ble i ett tilfelle avdekket utilfredsstillende kontroll/utførelse med bygging i forhold til godkjente planer.

Det ble også avdekket brudd på regelverkets krav til kvalifikasjoner, hovedsakelig at leder manglet nødvendig formell opplæring i damsikkerhet. I ett tilfelle manglet anleggseier godkjent VTA og i ett tilfelle ble det avdekket at organiseringen av det kvalifiserte personellet ikke var hensiktsmessig idet VTA ikke ble gitt tilstrekkelig tid til å utføre sine VTA-oppgaver

Det har hos 3 eiere blitt avdekket avvik i form av manglende klassifisering for noen av dammene.

I forhold til regelverkets krav rettet mot anleggets driftsfase har flest avvik vært i forhold bestemmelsene om virksomhetens interne tilsyn, beredskap og sikringstiltak av hensyn til allmennheten. Når det gjelder internt tilsyn har avvikene variert fra at tilsyn og program for tilsyn helt manglet, til at rutinen for tilsyn ikke har vært fulgt. Avvikene i forhold til regelverkets krav til beredskap har vært i forhold til at beredskapsplanen ikke har vært oppdatert og at det har manglet dokumentasjon av plan for øvelser og gjennomførte øvelser.

Det er i 3 tilfeller gitt avvik i forhold til regelverkets krav til sikringstiltak av hensyn til allmennhetens normale bruk og ferdsel på og ved vassdragsanlegg. Manglene har vært at vurdering av behov for skilting og skilting helt har manglet, og i et tilfelle at en vurdering av behovet for oppdatering av sikringstiltakene ikke har vært gjennomført. Det er gitt frist for retting av avvikene med melding til NVE når avvikene er lukket. I de tilfelle fristen ikke er overholdt er det gitt pålegg om retting.

NVE har i 5 tilfeller midlertidig stoppet anlegg under bygging fordi det har manglet godkjente planer eller kvalifiserte rådgivere til å stå som ansvarlige for planleggingen og kontrollen med byggingen. I 3 av tilfellene har dette vært i tilknytning til bygging av småkraftanlegg. Anleggsarbeidene har først kunnet starte opp etter at planer er godkjent.

2.2.4 Vurdering

Inspeksjoner og behandling av detaljplaner for småkraftverk viser store forskjeller i aktørenes forståelse av konsesjonsvilkårene og regelverkets krav. Det er særlig viktig for et godt resultat at kvalifiserte rådgivere tidlig kommer inn i planleggingen og videre følger opp i bygging av anleggene for de anleggene det kreves. NVE har forbedret rutinene for å sikre at dette tidligst mulig blir kommunisert til søker. Men det er og viktig at NVE reagerer i de tilfellene brudd avdekkes, det bidrar også til opplæring av andre aktører både eiere og konsulenter.

Erfaringene fra 2007 gjør at man også ved revisjoner i 2008 vil ha et særlig fokus på dameiernes rutiner for planlegging og bygging.

Det siste års fokus på regelverkets krav til sikringstiltak av hensyn til allmennhetens normale bruk og ferdsel og ved vassdragsanlegg har bedret dameiernes oppmerksomhet på dette. Men revisjonene viser at man på fortsatt bør ha fokus på dette sikkerhetskravet ved revisjoner.

3 Tilsynet på energiområdet

3.1 Tilsynet med aktørene i kraftmarkedet

3.1.1 Mål

I medhold av lov av 29. juni 1990 nr. 50 (energiloven) § 4-1, og fullmakt gitt av Olje- og energidepartementet 14. desember 2001, utsteder Norges vassdrags- og energidirektorat konsesjon til å forestå omsetning av elektrisk energi. Omsetningskonsesjonærene plikter å overholde de til enhver tid gjeldende regler gitt i eller i medhold av energiloven, samt vilkårene i omsetningskonsesjonen.

Oppfølging av nettselskapenes nøytralitet er ett av tiltakene for å fremme en effektiv omsetning av energi til sluttbruker. Målsetningen i forhold til nettvirksomhetene i 2007 var å etablere en mer aktiv oppfølging gjennom saksbehandling, undersøkelser initiert av NVE og kontrollbesøk. Nytteverdien er å bidra til å sikre at forskriftene etterfølges, samt mer effektivt og profesjonelt tilsyn med tilhørende saksbehandling. Kontrollbesøkene omfattet systemrevisjon av nettselskapenes oppfølging av avregningsforskriften i forhold til:

- Leveringsplikt, jf. § 2-1a om prising av leveringspliktige kraftleveranser.
- Nøytralitet og informasjon, jf. § 7-1 om nøytralitet, informasjon, gebyrer og bortsetting av tjenester.

Samt omsetningskonsesjonen i forhold til:

- Rutiner for å overholde nettselskapets nøytralitet, jf. vilkår 3.6 i omsetningskonsesjonen.

NVE fører også tilsyn med Statnetts SFs avregningsvirksomhet. Tilsynet omfatter systemrevisjon av Statnetts oppfølging av avregningsforskriften og avregningskonsesjonen av 11.12.03 i forhold til målet om nøytralt og effektiv drift på følgende områder:

- Beregning av regulerkraftbalanse, jf. § 4-1 i avregningsforskriften
- Kravet om effektiv drift, jf. § 4-8 om gebyr i avregningsforskriften og vilkår 4 i avregningskonsesjonen.

3.1.2 Aktivitet

I 2007 ble tilsynet av aktørene i kraftmarkedet trappet opp. I begynnelsen av året ble tidligere tilsynsarbeid evaluert og en mer systematisk metodikk utviklet for å gjøre tilsynet mer målrettet og effektivt.

Tilsyn av nettselskapenes nøytralitet

I 2007 ble det gjennomført totalt fjorten kontrollbesøk hos nettselskaper. Både store og små selskaper ble undersøkt. Tema for kontrollbesøkene var nøytral optreden i forhold til kraftleverandører når det gjelder kundeføring, kundeinformasjonssystem, måledatahåndtering, leveringsplikt, informasjonsmateriell og internettider. Vi undersøkte

også om nettselskapene hadde nøytral opptreden i forhold til sitt kundeinformasjonssystem, informasjonsmateriell og internettsider.

Tilsyn av avregningskonsesjonær

Det ble også foretatt tilsyn av Statnetts avregningsvirksomhet. Her ble det satt fokus på nøytralitet og i hvilken grad gebyrinntektene dekker kostnadene ved effektiv drift av virksomheten.

3.1.3 Resultat

Når det gjelder kontrollbesøkene hos nettselskapene, fant NVE blant annet følgende avvik. Med unntak av ett nettselskap fikk alle avvik for manglende eller mangelfulle skriftlige rutiner for overholdelse av nettselskapets nøytralitet. Det ble også gitt avvik for manglende utsendelse av NVEs standardskriv til kunder med leveringsplikt, manglende informasjon fra nettselskapet om leverandører i nettområdet. Flere nettselskaper fikk avvik for sammenblanding av informasjon om nettselskapets virksomhet og informasjon om enkelte kraftleverandører på nettselskapets internettsider.

Det ble ikke avdekket noen avvik på de områdene som ble omfattet av tilsyn for Statnetts avregningsvirksomhet.

3.1.4 Vurdering

Gjennom kontrollbesøk hos nettselskapene har vi avdekket brudd på nøytralitetsprinsippet i avregningsforskriften som nettselskapene har blitt pålagt å rette opp. Vi har fått ytterligere innsikt i nettselskapenes virksomhet, noe som er til hjelp for oss i blant annet saksbehandling i forhold til aktørene i kraftmarkedet. Gjennom kontrollbesøkene får vi en god dialog med nettselskapene og vi får formidlet formålet med forskriften på en god måte.

Nesten alle de kontrollerte nettselskapene manglet gode skriftlige rutiner for overholdelse av nettselskapets nøytralitet. Gjennom arbeidet med å utforme slike rutiner for kundebehandling, kundeinformasjonssystem, internettsider mm antar vi at nettselskapene har fått økt bevissthet om nøytralitet.

Gjennom tilsyn hos avregningsansvarlige fikk vi ytterligere fokus på eventuelle krav til finansiell sikring, noe som blir nærmere utredet i et internt prosjekt våren 2008.

For 2008 ønsker vi fokus på:

- Nord Pool Spot, spesielt i forhold til NVEs krav til avkastning
- Nettselskapenes markedsføring, tilgjengelighet og nøytralitet med spesiell gjennomgang av selskapenes internettsider. Hafslund Nett vil bli gjenstand for tilsyn.

3.2 Tilsynet med nettselskapenes økonomi

3.2.1 Mål

NVE har som mål og fremme effektiv og sikker overføring av energi. Tilsyns- og kontrollarbeidet som er nødvendig for å oppnå dette målet er hjemlet i forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften) § 7-2 Tilsyn og kontroll hvor det står (utdrag): *”Konsesjonæren skal medvirke til gjennomføring av tilsyn. Dette omfatter blant annet å fremskaffe opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig for å gjennomføre tilsyn”*. Videre vises det til forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffier (kontrollforskriften) § 2-1 Rapporteringsplikt hvor det står: *”Alle konsesjonærer plikter å innlevere økonomisk og teknisk rapportering til Norges vassdrags- og energidirektorat.”*

3.2.2 Aktivitet

NVE utførte følgende kontrolloppgaver innen økonomiske regulering i 2007:

- Årlig kontroll av alle nettselskapenes økonomiske og tekniske rapportering i eRapp (NVEs internettbaserte rapporteringssystem). I 2006 var det 153 rapporteringspliktige nettselskaper.
- Særskilt kontroll av nettselskapenes rapportering av tekniske data for anleggsmidlene for 2005 (TEK 2005) ble utført i 2006. I 2007 ble det gjort en tilsvarende særskilt rapportering, men da kun for de nettselskapene som hadde endringer fra 2006 til 2007.
- Særskilt kontroll av utviklingen i nettselskapenes håndtering av mer-/mindreinntektssaldo som følger av forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffier (kontrollforskriften) § 7-5
- Stedlig tilsyn hos 12 nettselskap med kontroll av økonomiske og tekniske størrelser for 2004 og 2005 ble utført våren 2007. Stedlig tilsyn hos 11 nettselskap med kontroll av økonomiske og tekniske størrelser for 2005 og 2006 ble utført høsten 2007.

Samtlige nettselskapers rapportering for 2006 i eRapp er kontrollert. Kontrollen skjer både ved automatiske kontroller i eRapp og ved manuelle kontroller fra NVE-ansatte. De automatiske kontrollene sikrer blant annet at rapporteringen blir fullstendig for alle selskapene. De innrapporterte dataene bekreftes også av selskapenes revisor som avgir en særskilt bekreftelse benevnt ”Avtalte kontrollhandlinger”. NVE kontrollerer spesielt kritiske data ved bruk av standard sjekklister. I tillegg til skjermkontroll av innrapporterte data i eRapp er det utstrakt bruk av telefonisk kontakt med selskapene samt egen postboksadresse for spørsmål og svar for de rapporteringspliktige selskapene. NVE kontakter selskapene pr. telefon og/eller pr. epost ved uklarheter eller avvik i rapporteringen. De fleste forhold avklares ved den telefoniske kontakten.

Viktige punkter i den årlige kontrollen er blant annet:

- Kontroll av samsvar mellom rapporteringen til NVE og offisielle årsrapporter – avvik kontrolleres og forklares av selskapene og deres revisor
- Kontroll av at segmentinformasjon om nettvirksomheten er presentert i årsrapporten
- Kontroll av korrekt håndtering av mer-/mindreinntektssaldo ihht. kontrollforskriften § 7-5
- Kontroll av fordelingen av felleskostnader på virksomhetsområdene

3.2.3 Resultat

Den årlige regnskapskontrollen av alle nettselskapene avdekket ingen særskilte forhold, men det var to selskap som ble bedt om å rapportere på nytt grunnet feilaktig og mangelfull rapportering. All økonomisk rapportering for 2006 er gjennomført, og det er kun ett selskap som i skrivende stund ikke er godkjent av NVE. Selskapet har ikke levert revisorbekreftelse og en tvangsmulkt løper inntil denne er levert.

I forbindelse med stedlig tilsyn ute hos nettselskapene ble det funnet forhold som var av en slik karakter at enkelte selskap ble pålagt å rapportere inn nye data til NVE. Hovedsakelig dreier dette seg om feil som medfører ikke-vesentlige økonomiske konsekvenser, men som er i strid med kontrollforskriften. Eksempler på vanlige funn:

- Feilaktig fordeling av inntekter/kostnader mellom virksomhetsområdene. Dette skyldtes i flere tilfeller ikke-representative fordelingsnøkler eller uklarhet rundt hvilke aktiviteter som defineres som en netjtjeneste.
- Feilaktig rapportering av tekniske data (energimengder, antall abonnenter, nettutstrekning, komponenter i nettet, etc). Dette skyldtes i flere tilfeller ikke-tilfredsstillende koblinger mellom selskapets kundeinformasjonssystem og eRapp og/eller mellom selskapets nettinformasjonssystem og eRapp. Noen feil var også et resultat av unøyaktighet i den manuelle rapporteringen til NVE.
- Ufullstendig anleggsregister, hovedsakelig manglende føring av tilskuddsfinansierte anlegg.

Det ble avdekket to avvik som medfører vesentlige økonomiske konsekvenser. Selskapet dette gjelder vil bli pålagt å redegjøre for avvikene og gjøre en delvis ny økonomisk og teknisk rapportering. Avvikene knytter seg til uoverensstemmelser i bokførte avskrivninger mellom eRapp og årsrapport og føring av kostnader tilhørende konkurranseutsatt virksomhet på nettvirksomheten.

3.2.4 Vurdering

I løpet av 2007 er det utført et omfattende kontroll- og analysearbeid av den økonomiske og tekniske rapporteringen for 2006. Dette arbeidet har bidratt til å sikre en tilfredsstillende og ønsket kvalitet på de data som benyttes til den økonomiske reguleringen av nettselskapenes inntektsrammer for år 2008. utfordringene for tilsyns- og kontrollarbeidet i 2008 vil i stor grad være sammenfallende med år 2007. Stedlig tilsyn ute hos nettselskapene vil bli vektlagt videre. Utvalgte selskaper vil bli besøkt basert på

identifiserte problemstillinger som anses sentrale for den økonomiske reguleringen. Arbeidet med identifisering av problemstillinger og utvelgelse av selskaper for kontroll vil være en kontinuerlig prosess gjennom hele tilsynsåret.

3.3 Tilsynet med aktørene i kraftnettet

3.3.1 Mål

Tilsynet med aktørene i kraftnettet tar sikte på å følge opp følgende forskrifter

- Forskrift om energiutredning (2002)
- Forskrift om leveringskvalitet i kraftsystemet (2004)
- Forskrift om systemansvaret i kraftsystemet (2002)
- Forskrift om rasjonering (2002)

3.3.2 Aktivitet

NVE har i løpet av 2007 vurdert årets oppdateringer av Kraftsystemutredningene etter faste kriterier. Hjemmel for arbeidet med og oppfølging av kraftsystemutredningene er forskrift om energiutredninger (foe). Forskriftspraksis for kravene til innhold i de årlige utredningene er ytterligere presisert gjennom ny NVE-veileder 2/2007. Skjerpelse og presisering av krav medførte at flertallet av de utredningsansvarlige selskapene ble pålagt å utarbeide en forbedret utgave etter at den første var gjennomgått.

NVE har i løpet av 2007 fulgt opp arbeidet med **lokale energiutredninger** gjennom etablerte rapporteringsordninger. Alle selskaper er pålagt å rapportere status for arbeidet med utredningen innen 31.12.hvert år. I 2007 har ikke NVE deltatt på noen offentlige møter avholdt mellom områdekonsesjonær og aktuelle kommuner. Det er ikke fattet vedtak om registrerte avvik fra bestemmelsene om lokale energiutredninger i 2007

NVE har ført tilsyn med nettselskapets håndtering av forskrift om leveringskvalitet. NVEs hjemmel til å utføre revisjon er gitt i energilovforskriften § 7-2 samt i forskrift om leveringskvalitet § 5-1. Det ble gjennomført syv kontrollbesøk i 2007, fordelt på tre geografiske områder. I Nord-Norge, Møre og Romsdal og på Østlandet ble henholdsvis tre, to og to nettselskaper besøkt. Revisjonen omfattet følgende:

- Kontroll av rutiner relatert til ikke levert energi (ILE) og rapportering for kvalitetsjusterte inntektsrammer ved ikke levert energi (KILE), herunder kundeinformasjonssystem (KIS), nettinformasjonssystem (NIS), FASIT og eRapp.
- Kontroll med at forskrift om leveringskvalitet er overholdt.
- Kontroll med at forskrift om systemansvaret (§ 22) er overholdt.
- Eventuelle avvik i rapporteringen.

I forbindelse med NVEs revisjoner knyttet til beredskapsforskriften ble det for enkelte KBO-enheter tatt med et eget revisjonstema knyttet til rasjoneringsforskriften. Revisjonene ble gjennomført med hjemmel i energiloven §§ 1-1 og 7-1, kap. 6, energilovforskriften §§ 1-1, kap. 6 og rasjoneringsforskriften kap. 3. For konklusjoner, avvik, reaksjoner mv vises til rapportering vedrørende tilsyn etter beredskapsforskriften.

NVE fattet 6.11.2006 vedtak om innhold i KBO-enhetenes rasjoneringsplaner. I løpet av 2007 er det innhentet bekreftelse om at rasjoneringsplanene er oppdatert i henhold til vedtaket. NVE er imidlertid kjent med at kvaliteten på planene er svært variabel. Dette må følges opp i kommende tilsyn.

Det er ikke gjennomført tilsyn med systemansvarliges virksomhet i 2007. Det er imidlertid avholdt tre separate møter for oppfølging av Statnetts systemansvarsaktiviteter. I disse møtene er det en oppfølging av Statnetts utøvelse av forskrift om systemansvar, konsesjon for å tilrettelegge av krafthandel med utlandet og den økonomiske reguleringen av systemansvarskostnadene. I tillegg vedtar NVE innholdet i den årlige rapporteringen av den systemansvarliges virksomhet.

3.3.3 Resultat

I forhold til tilsynsbesøkene relatert leveringskvalitet håndterer nettselskapene de aktuelle forskriftsbestemmelsene i stor grad på en god måte. Nettselskapene viser likevel mindre kunnskaper om og evne til å håndtere bestemmelsene om spenningskvalitet, inkludert kundebehandling og informasjon, enn hva gjelder for registrering og rapportering av feil- og avbruddsdata. Av de syv selskapene som er besøkt er det totalt vedtatt 12 pålegg om utbedring, hvorav 8 er relatert spenningskvalitet, 1 er relatert mangelfull rapportering av driftsforstyrrelser i høyspenningsdistribusjonsnettet, jf forskrift om systemansvaret § 22, og de tre øvrige er relatert registrering og rapportering av avbrudd.

3.3.4 Vurdering

Tilbakemeldingene fra nettselskapene er positive for tilsynsbesøkene innen leveringskvalitet. Tilsynet avdekker svakheter hos nettselskapene som selskapene selv ikke trodde de hadde. Det er avdekket behov for dokumentasjon på interne rutiner, og sårbarheten ved rutinemangel. Vi mener at vi oppnår følgende med tilsynsaktiviteten:

- Fokus på dokumentasjon av rutiner
- Nettselskapene blir oppmerksomme på eventuell uriktig håndtering av forskriftens bestemmelser samt finner andre effektive løsninger enn eksisterende
- Forenkler og forbedrer arbeidssituasjonen hos nettselskapene ved å belyse problemstillingene

I henhold til merknader som ble gitt i forbindelse med innføringen av lokale energiutredninger i 2004 er det i løpet av året gjennomført en evaluering av ordningen. Som følge av dette ble det høsten 2007 sendt høringsforslag for enkelte justeringer i gjeldende forskrift.

For 2008 er målet å utvikle en fullverdig revisjon knyttet til Statnetts håndtering av forskrift om systemansvar. Hjemmel for tilsynet er gitt av forskrift om systemansvaret § 25.

3.4 Tilsynet med nettleie

3.4.1 Mål

Hjemmel for tilsyn med nettleie er gitt av Energilovforskriften § 6-5 og Kontrollforskriften § 18-1.

3.4.2 Aktivitet

På grunn av bemanningssituasjon ble tilsynsaktivitetene vedrørende nettleie sterkt redusert. Nye medarbeidere er blitt rekruttert, og disse har nå vært gjennom en opplæringsperiode og vil begynne med tilsynsaktiviteter 1. kvartal 2008.

I henhold til Forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffier (302) skal nettselskapene innrapportere nettleien til NVE. Disse er løpende blitt innrapportert og publisert på NVEs nettside.

3.4.3 Resultat

I har det løpet av 2007 gjort enkeltvedtak 34 enkeltvedtak vedrørende klager fra nettbrukere på nettleie og vilkår for tilknytning. I 11 av disse sakene har NVE gitt medhold til innklager. 4 antall saker er blitt påklaget til Olje- og energidepartementet. Saksbehandlingstid har vært i henhold energilovforskriften § 4-10 om behandling av uenighet.

3.5 Tilsynet med beredskap i kraftsystemet

3.5.1 Mål

NVEs tilsyn innen beredskap omfatter selskaper i norsk kraftforsyning definert som ”enhet i KBO (kraftforsyningens beredskapsorganisasjon)”. Disse selskapene er ansvarlige for alle deler av den samfunnskritiske infrastrukturen knyttet til produksjon, omforming, overføring og fordeling av energi. Dette betyr selskaper som står for produksjon, vassdragsregulering, nettvirksomhet og fjernvarme.

Hjemmel for tilsynet:

- Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) § 7-1 (*Kontroll*)
- Forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften) § 7-2 *Tilsyn og kontroll*
- Forskrift om beredskap i kraftforsyningen (beredskapsforskriften)
- Forskrift om planlegging og gjennomføring av rekvisisjon av kraft og tvangsmessige leveringsinnskrenkninger ved kraftrasjonering (rasjoneringsforskriften)

Beredskapstilsynet samarbeider tett med nettseksjonen med tilsyn med hjemmel i rasjoneringsforskriften

3.5.2 Aktivitet

Tilsyn i 2007 har vært revisjon hos 19 utvalgte enheter. Utvelgelsen er risikobasert etter enhetens betydning i norsk kraftforsyning. I januar 2007 ble det sendt ut et brev til alle

enheter i KBO med orientering om aktuelle tilsynsystema for 2007. Sentrale oppmerksomhetsområder var gjennomføring og oppfølging av risiko- og sårbarhetsanalyser, adgangskontroll, sikring og besøksrestriksjoner, informasjonssikkerhet /IKT-sikkerhet, tilgjengelige beredskapsressurser og rasjoneringsplanlegging.

Blant de 19 enhetene var det 6 med produksjon, 17 med nettvirksomhet og 1 med fjernvarme. Fem enheter har nett og produksjon. Revisjonene ble gjennomført som besøk ved enhetens hovedkontor og driftssentral og varte én arbeidsdag. NVE møtte enhetens daglige leder, beredskapsleder, beredskapskoordinator, IT-sikkerhetsleder og øvrige representanter som var ansvarlig for de angitte temaer.

Det bar vært gjennomført inspeksjoner av driftssentraler og datarom i forbindelse med revisjonsbesøkene. Driftssentraler og datarom med tilstøtende lokaler ble inspisert med vekt på adgangskontroll, låsing, vinduer, dører, vegger, rydding, innsyn, brannvern, kabelgjennomføringer og besøksrestriksjoner.

Før revisjonsbesøkene ble det stilt om lag 10 spørsmål som skulle besvares skriftlig 14 dager før besøket. Svaret ble bruk i utformingen av spørsmål til enheten. Det ble også tatt inn momenter fra avvik etter den skriftlige revisjonen i 2005. Under revisjonsbesøket ble det bedt om dokumentasjon av enkelte forhold. Slik dokumentasjon var typisk interne rutiner og instruksjoner.

Revisjoner er sentrale i NVEs beredskapsarbeid, og totale virksomhet og kompletterer kursvirksomhet, opplæring, seminarer, rådgivning, veiledning og forskriftsarbeid. Revisjoner generer behov for rådgivning og gir økt forståelse av hva forskriftene krever, og påvirker enhetene til å finne ut hvordan krav kan dekkes.

3.5.3 Resultat

Revisjonene resulterer i avvik (brudd på bestemmelser angitt i lov eller forskrift) og observasjoner (forhold som bør vurderes nærmere, men som ikke er direkte brudd på lov eller forskrift). Hos 19 enheter ble det i sum funnet 129 avvik og 98 observasjoner; til sammen 227 forhold, eller 12 per enhet.

Området IT-sikkerhet og informasjonssikkerhet er krevende og gir mange avvik. Enhetene offentliggjør ofte kraftsensitiv informasjon. Mange gjennomfører nå et arbeid med å få på plass interne rutiner for å beskytte slik informasjon. På området risiko- og sårbarhetsanalyser viser det seg at det sjelden tas høyde for ekstraordinære hendelser, og at enhetene i for liten grad gjennomfører øvelser slik beredskapsforskriften krever.

Flere enheter i KBO påpeker det forhold at satsing på god beredskap med tilstrekkelig tilgang på kompetent personell og øvrige ressurser samt et aktivt arbeid med forsyningssikkerheten, resulterer i lavere resultater i NVEs effektivitetsmåling, fordi kostnadene i relasjon til overført energi i nettet blir høyere enn hvis de la seg på et lavere innsatsnivå.

Alle avvik er brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av energiloven, og dette er alvorlig. Fra 2007 kan brudd på beredskapsforskriften straffes med overtredelsesgebyr. Selskapene som revideres er opptatt av beredskap og viser stor vilje til å lukke avvik.

Reaksjoner utover 19 revisjonsrapport med tidsfrister, har det ikke vært nødvendig å gi.

3.5.4 Vurdering

Effekter av tilsynet i 2007

- Ledelsesfokus og en felles forståelse av sikkerhet og beredskap
- Forståelse i enhetenes ledelse for hva kravene går ut på
- Personlige relasjoner med selskapenes ansvarlige for beredskap
- Effektiv lukking av avvik uten varsel om vedtak eller tvangsmulkt
- Oppfyllelse av NVEs hovedmål 2 *Sikre samfunnet mot vassdragsulykker og ivareta sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen.*
- Mange gode impulser tilbake til seksjonen om de behov som enhetene uttrykker

I 2008 vil NVE fortsetter med revisjoner med temaene drift og gjenoppretting under ekstraordinære forhold, tilgjengelige beredskapsressurser / personell og kompetanse, oppfølging av risiko- og sårbarhetsanalyser / nye tiltak, sikringstiltak i anlegg og administrasjonsbygg, og sikkerhet i driftskontrollsystemer / IKT-sikkerhet / informasjonssikkerhet.

Målet for 2008 er å revidere 30 enheter etter utvalgskriteriene betydning for lokal og nasjonal kraftforsyning, konsekvenser av alvorlige hendelser i nettet og stort innslag av radialnett.

3.6 Tilsynet med energimerking

3.6.1 Mål

Målet er å sørge for at forbrukerne får korrekt og nødvendig informasjon om produkters energieffektivitet. Målet er å påvirke forbrukerne til å velge de mest energieffektive produktene.

Tilsynet har i 2007 omfattet markedskontroll ved inspeksjon av hvitevareforhandleres oppfølging av plikten til å energimerke utstilte hvitevarer, samt kontroll av energimerkenes opplysninger gjennom laborietesting av apparater.

Tilsynet er hjemlet i:

1. FOR 1996-01-10 nr. 16: Forskrift om angivelse av husholdningsapparaters energi- og ressursforbruk ved hjelp av merking og standardiserte vareopplysninger (rammeforskrift) med tilhørende særforrifter for hver enkel apparattype.
2. FOR 1999-08-20 nr. 956: Forskrift om energieffektivitetskrav til elektriske husholdskjøleskap og –frysarar og kombinasjonar av slike, og
3. FOR 2002-03-12 nr. 259: Forskrift om energieffektivitetskrav til strømbegrensere for lysstoffrør.

3.6.2 Aktivitet

I sommerhalvåret 2007 ble det gjennomført 95 butikkkontroller i 63 kommuner. Butikkene fikk raske individuelle tilbakemeldinger per e-post om resultatene fra kontrollene.

Kjedeledelsene fikk tilbakemeldinger per e-post om resultatene fra kontrollene hos alle sine medlemsbutikker.

Laboratorietesting av åtte stekeovner som ble påbegynt i 2006, ble fullført våren 2007. Den tilhørende saksbehandling ble også fullført våren 2007. Høsten 2007, ble seks oppvaskmaskiner testet. Endelige resultater gjenstår for tre av maskinene og vil først kunne foreligge etter nye testomganger i 2008. Den ene av disse tre var defekt og ny maskin er innkjøpt for testing i 2008.

3.6.3 Resultat

I alt 5 041 utstilte apparater i butikker ble kontrollert og 46 % av apparatene var merket i tråd med energimerkingsforskriften. Seks av butikkene var kontrollert en gang tidligere i perioden 2004-2006, og totalt 52 % av de til sammen 661 utstilte apparatene i disse butikkene var korrekt merket. Ingen av de 95 besøkte butikkene hadde 100 % korrekt merking av sine utstilte apparater. Det kan således rapporteres om 95 avvik fra rammeforskriften for energimerking.

Reaksjoner på dårlig merking i butikker består i en tilbakemelding til butikken og eventuelt kjedeledelsen, og offentliggjøring av resultater via pressemelding og nettsider. Utover dette har NVE ingen sanksjonsmuligheter.

Laboratorietesting av stekeovner som ble påbegynt høsten 2006, ble fullført våren 2007. Stekeovnene var av merkene Beha, Bosch, Electrolux, Gorenje, Grepa, UPO, Beko, Asko og Whirlpool. Egenskapene som inngår i opplysningsskjemaet ble kontrollert. Disse egenskapene er energibruk og energiklasse, tilberedningstid, netto ovnsvolum og flate av største stekeplate.

Testresultatene påviste i alt fire avvik fra rammeforskriftens § 12 der leverandøren skal påse at opplysningene som gis på etiketter og opplysningsskjema er riktige. Avvikene gjaldt to stekeovner fra to ulike leverandører. Videre ble det påvist i alt 19 avvik fra § 6 og § 7 i særforordningen for energimerking av stekeovner. Paragrafene gir krav om hvilke opplysninger som skal inngå i henholdsvis etikett og opplysningsskjema. Disse avvikene gjaldt seks av stekeovnene fra seks ulike leverandører. Kun en ovn var merket helt i tråd med forskriftene.

Oppvaskmaskinene som ble testet, var av merkene Bosch, LG, AEG, Asko, Miele og Zanussi. Testresultatene så langt viser to avvik fra rammeforskriftens §12 hos to maskiner fra to ulike leverandører. Henholdsvis vaskeevneklasse og tørkeevneklasse var feilmerket. Eventuell ytterligere testing av disse modellene vil gjennomføres i 2008. I tillegg er det påvist åtte avvik fra § 7 i særforordningen for energimerking av oppvaskmaskiner hos i alt fire maskiner.

Ved feilmerking av apparater skal det reageres med en anmodning om å merke korrekt og fattig av enkeltvedtak om at apparatet er merket i strid med forskriften.

Oppsummerende tabell for avvik funnet ved butikkkontroller og laboratorietesting i 2007.

Rammeforskriften for energimerking		Energimerkingsforskriften for stekeovner		Energimerkingsforskriften for oppvaskmaskiner	
Bestemmelse	Antall avvik	Bestemmelse	Antall avvik	Bestemmelse	Antall avvik
§ 6	95*	§6	1	§7	8
§ 12	4 for stekeovn 2 for oppvaskmaskin**	§7	19		

*Antall butikker som ikke hadde 100 % merking av alle sine merkepliktige utstillingsvarer

** Resultatet gjelder 1. omgangs test.

3.6.4 Vurdering

Siden 2004 har prosentandel korrekt merking i butikkene stort sett ligget i overkant av 40 %, med unntak av ett år med 36 %. Over hele perioden 2004-2007 er det svært få butikker som ikke har avvik, null til tre butikker hvert år, dvs. som har 100 % korrekt merking av sine utstilte produkter.

Tabell 3.6.4. Butikkkontroller 2004-07

	2004 Totalt 18 250 kontrollerte hvitevarer		2005 Totalt 7 190 kontrollerte hvitevarer		2006 Totalt 7 584 kontrollerte hvitevarer		2007 Totalt 5 041 kontrollerte hvitevarer	
	Antall butikker	% korrekt merking	Antall butikker	% korrekt merking	Antall butikker	% korrekt merking	Antall butikker	% korrekt merking
Totalt	205	44 %	118	43 %	121	36 %	95	46 %
Avvik	202*		117*		119*		95*	

*Antall butikker som har brudd på § 6 i rammeforskriften for energimerking

Effekten av butikkkontroller viser seg å være positiv for den enkelte kontrollerte butikk. Butikker som er besøkt to, eller flere ganger i løpet av perioden 2005-2007, har en høyere andel korrekt merkede apparater ved seneste kontroll. Men på generell basis ser butikkenes engasjement i energimerking ut til å ligge på et jevnt nivå fra år til år.

Det er vanskelig å si noe om den generelle virkningen av laboratorietesting av apparater. Men det antas at produsenter/leverandører i mindre grad fristes til å være unøyaktige i sine merkinger når de vet at det er en viss fare for å bli avslørt. I perioden 2004-2007 er i alt 54 produkter testet. Så langt er det avdekket feilmerking av energiklasse hos syv av produktene, dvs. 12 %. Videre er det for tolv av produktene avdekket atten feilmerkinger av andre egenskaper enn energiklasse. Andre egenskaper er vaskeevne, tørkeevne, sentrifugeringsevne og –hastighet, vannforbruk, programtid og flate av største stekeplate. Noen produkter har feil ved flere egenskaper samtidig.

Utfordringene innenfor butikkontroller for 2008 er som tidligere å få flest mulig butikker til å ha 100 % korrekt merkede utstilte apparater. På testområdet er utfordringen i likhet med tidligere år å gjennomføre testingene på en effektiv og profesjonell måte.

4 Nyheter om NVEs tilsyn

4.1 Nytt ansvar: tilsyn med opprinnelsesgarantier

Første januar 2008 trådte forskrift om opprinnelsesgarantier for produksjon av elektrisk energi i kraft. Hensikten med forskriften er å sikre at alle produsenter av elektrisk energi kan få bevis for at en gitt mengde elektrisk energi er produsert fra en spesifisert energikilde. Kategoriene av opprinnelsesgarantier for elektriske energi som forskriften fastsetter er garantier fra fornybare energikilder, høyeffektiv kraftvarme og annen produksjon. Opprinnelsesgarantien skal gi opplysninger om produksjonsteknologi og energikilde, produksjonssted, anleggets størrelse (installert effekt), tidsperiode for produksjon og eventuell statlig støtte.

NVE er gitt godkjenningmyndighet for ordningen – dvs godkjenner og kategoriserer produksjonsanlegg til ordningen for opprinnelsesgarantier. Statnett er utpekt som registreringsansvarlig, som har myndighet til å utstede opprinnelsesgarantien. Registeransvarlig skal også opprette en logg eller register for systemet. NVE skal videre godkjenne registeransvarliges gebyrstruktur, jf § 13.

NVE er tilsynsmyndighet for ordningen. I praksis vil det si at NVE fører tilsyn med:

- § 8 siste setning om at den som har fått godkjenning uten ugrunnet opphold skal innrapportere endringer av anlegg eller driftsmåte til NVE
- § 9 registeransvarliges oppgaver ifm utstedelse av opprinnelsesgarantier
- § 11 registeransvarliges system for å loggføre opprinnelsesgarantier, omsetning av dem og registerets kommunikasjon med tilsvarende i andre land (som omfattes av EØS-avtalen), samt registeransvarliges godkjenning av opprinnelsesgarantier fra andre land (som omfattes av EØS-avtalen)
- § 12 registeransvarliges innløsning av opprinnelsesgarantier
- § 13 registeransvarliges avkrevning av gebyr for dekning av kostnadene til ordningen

NVE vil gjennom tilsyn påse at registeransvarlig og produsenter etterlever forskriften. NVEs viktigste tilsynsmetode vil være revisjon. For øvrig vil NVE få god innsikt i om ordningen fungerer etter hensikten gjennom godkjenningsordningen og tilgang til registeransvarliges opplysninger og dokumentasjon, dvs. logg/register.

4.2 Nye styrende dokumenter for tilsyn og reaksjoner

NVE fastsatte i 2006 en egen tilsyns- og reaksjonsstrategi. Målet med strategien er å styrke NVEs arbeid med tilsyn og reaksjoner med sikte på bedre etterlevelse av reglene hos konsesjonærer og andre som skal følge reglene. Strategien legger felles rammer for tilsyn og bruk av reaksjoner ved avvik.

Gjennom hele 2007 arbeidet NVE med å etablere felles prosedyrer for tilsyn og reaksjoner. Disse ble vedtatt av NVEs direktørmøte (DM) i november 2007, og er utgitt i egen publikasjon ”Styrende dokumenter for tilsyn og reaksjoner”, Dokument 1-2008. Dokumentet inneholder prosedyre for tilsyn, prosedyre for reaksjoner, intern retningslinje for valg og bruk av reaksjonsmidler og en oversikt over alle reaksjonsmidler ved overtredelse av vassdrags- og energilovgivningen.

Det er mange tilsynsetater som har utarbeidet slike prosedyrer for sin etat. NVE er observatør i HMS-etatenes samarbeidsforum ”Tilsynsgruppa”. Gjennom samarbeidet med HMS-etatene, tilsynsetatene som samarbeider gjennom den felles internkontrollforskriften, har NVE fått tilgang og innsikt i hvordan andre tilsynsetater arbeider. Dette har vært svært nyttig for vår utvikling.

4.3 Brukernes tilfredshet med NVEs tilsyn

NVE gjennomførte i 2007 to brukerundersøkelser som inkluderte spørsmål om tilsyn. Den ene var en helhetlig NVE-brukerundersøkelse som analyserte brukernes tilfredshet for hele forvaltningsområdet. Brukerne her var alle parter som NVE har med å gjøre i forvaltningen – alt fra kommuner og interesseorganisasjoner til nettselskaper. Den andre undersøkelsen dekket temaet sikkerhet og beredskap i kraftbransjen. Her var brukerne medlemmer av Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO).

I den store undersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvor fornøyd brukerne var med ulike elementer i NVEs tilsynsprosess, herunder informasjon om tilsyn, samarbeid med andre tilsynsetater og tilsynet med en del fagområder. Hovedkonklusjonen var at brukerne mente NVE burde bruke mer tid og ressurser på veiledning i tilsynsprosessen og fremstå som en rådgivende tilsynsfører og i mindre grad som sanksjonsutfører. Over 60 % er tilfreds med tilsynsprosessen sett under ett, mens ca 30 % er misfornøyd. Brukerne er mest tilfreds med NVEs informasjon underveis, og minst tilfreds med NVEs samarbeid med andre tilsynsetater.

Vi stilte også spørsmål om hvilke områder det er mest og minst tilfreds med. Brukerne var mest tilfreds med tilsynet med kraftforsyningsberedskap og minst fornøyd med tilsynet med systemansvarlig.

Svarene i brukerundersøkelsen om sikkerhet og beredskap er delvis sammenfallende med svarene i den brede undersøkelsen. Her ble det stilt spørsmål om behovet for tilsyn, tilfredsheten med gjennomførte tilsyn og aktuelle forbedringspunkter for NVE.

Undersøkelsen var tankevekkende på flere måter. For det første viste den at kjennskapen til regelverket var manglende, og mange mente det var vanskelig å holde seg oppdatert. Mange ser også mangler ved regelverket. Dette har betydning for svarene innen tilsyn. Hovedkonklusjonen var at brukerne ønsker et utviklings- og dialogbasert tilsyn (og bort fra kontroll og sanksjoner). Samtidig ønsker de risikobasert og et mer prinsipielt og overordnet tilsyn i bedre koordinering med andre etaters tilsyn. Brukerne ønsker at NVE skal drive tilsyn med enhetene i Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon hvert 3.-5. år. Undersøkelsen konkluderte med at den viktigste utfordringen for brukerne var å etablere bedre planverk og interne kvalitetssystemer.

Når vi vurderer de to undersøkelsene samlet kan NVE i hovedsak være tilfreds med brukernes oppfatning av tilsynet. Vi må på huske på at NVEs mål for tilsynet er forskjellige fra mange av brukernes (energiselskapenes) mål. Energiselskapene vil i mange tilfelle preferere rådgivning og veiledning fra myndighetene i stedet for tilsyn og kontroll med risiko for reaksjoner ved avvik. Likevel vil NVE bruke erfaringene og synspunktene fra undersøkelsene i videre utviklingsarbeid med vekt på følgende:

- enklere regelverk og bedre veiledning til regelverket
- tettere samarbeid med andre tilsynsetater, bl.a. DSB
- formidle resultater fra tilsyn mer effektivt og nyttig for sammenliknbare aktører
- gi bedre informasjon om NVEs strategi for tilsyn og bruk av reaksjoner
- gi bedre informasjon om NVEs rolle som tilsynsetat

NVE vil i årene framover søke å sette av ressurser til IKT-utvikling for å styrke informasjon om regler og få et bedre brukergrensesnitt.

4.4 Noen erfaringer og råd om tilsyn

Av Halvor Kr. Halvorsen

Denne artikkelen er basert på en del års erfaring med ulike perspektiver på tilsyn, inkludert regelverksutvikling, opplæring i tilsyn, strategiarbeid og deltaking i praktisk tilsyn. Artikkelen tar opp en del viktige tema, gir synspunkter på tilsyn og råd om tilsyn, og kan være grunnlag for videre diskusjon. Det er et stort behov for mer evaluering og forskning på feltet, og spesielt på hvordan myndighetene bør kombinere ulike virkemidler med tilsyn for å oppnå ønsket resultat.

Forvaltningens oppgave er mangslungen. Her rettes perspektivet mot tilsynsoppgaven i forvaltningen. Tilsyn er lagt til dedikerte tilsynsorganer, direktorater eller satt ut til andre organer (stiftelser eller private). Hensikten med tilsyn er at lovene følges, mens metoden er å kontrollere at lover, forskrifter og vedtak i forvaltningen etterleves og komme med reaksjoner ved avvik eller brudd på reglene. Det er også andre hensikter som ofte nevnes: f. eks gi motivasjon og støtte til aktørene/selskapene til å arbeide mer effektivt for å nå målene i reglene.

Tilsynsetater representerer en viktig del av statens forvaltningssystem. Tilsyn kan sees på som ett av fellesskapets garantiordninger – kall det gjerne statens eller borgernes forsikringsordning – for at offentlige regler etterleves og at bedrifter og borgere behandles rettferdig eller likt. At lover og regler er anerkjente og fastsatt gjennom et åpent og demokratisk system med medvirkning, er en forutsetning for at en tilsynsetat skal fungere godt. Det er også en fordel at tilsynsetaten har et godt forhold til departementene og Riksrevisjonen. Tilsynsetaten må ha respekt og inneha tillit til at arbeidet de gjør er profesjonelt.

Hva er kvalitet i tilsynet?

Det er ikke direkte opplagt hva kvalitet i tilsynet er. Det er mange forutsetninger som må være på plass for at tilsynet kan bære et kvalitetsstempel. Noen er nevnt i innledningen

over. Andre forhold er utformingen av reglene som det skal føres tilsyn med og hvor godt det er informert om reglene. Rotete og uklare regler og dårlig kommuniserte regler gjør tilsyn vanskelig både for tilsynsetat og den det føres tilsyn med. Tilsynspersonell må være kompetente – både på gjennomføring av tilsyn og ha tilstrekkelig faglig innsikt til å kunne kommunisere med tilsynsobjektet på en profesjonell måte. At tilsynsetaten har regler og prosedyrer for tilsyn og bruk av reaksjoner styrker gjennomføringsevnen og mulighetene for å utvikle og profesjonalisere tilsynet.

Statsforvaltningen bør utnytte de mulighetene som ligger i å ha et tilsynsorgan innenfor sin sektor. Hvilken tillitt ville finansnæringen hatt uten Kredittilsynet? Hvordan ville forurensningsloven vært etterlevd uten SFT? Ville skituristene kunne stole på skiheisene uten at DNV hadde ført tilsyn med dem?

Hva er tilsyn?

Det er i hovedsak to hovedsyn på hva tilsyn er: et utvidet og et konsentrert syn. Det konsentrerte synet sier at tilsyn kun er kontroll og reaksjon. Utgangspunktet her er at tilsyn er kontroll med sikte på å finne avvik og at tilsynsetaten har hjemmel til å følge opp avviket med en reaksjon. Et utvidet syn på tilsyn inkluderer flere andre roller, som for eksempel veiledning (før, under og etter tilsyn), generell bransjeovervåking ("hvor går utviklingen") og konsesjonsbehandling eller å fatte vedtak om godkjenning. Også gjennomgang av dokumenter med sikte på å danne seg oversikt faller inn under det utvidede synet. Tilsynsetater kan være rendyrkede som Helsetilsynet eller mangfoldige som NVE. Hvilke roller og oppgaver som tilligger etaten kan være et resultat av historien, rammebetingelsene innenfor sektoren og behovet for etaten. Tilsyn kan være viktig i noen faser i en samfunnssektor, og mindre viktige i andre faser.

Tilsynsetaten bør i prinsippet være uavhengig av departementenes styring. Overordnede departementer bør ikke kunne legge strenge føringer på tilsynsstrategiene og tilsynsprioriteringene i etaten. De må imidlertid holde seg innenfor sine rammer – økonomiske og forvaltningsrettslige.

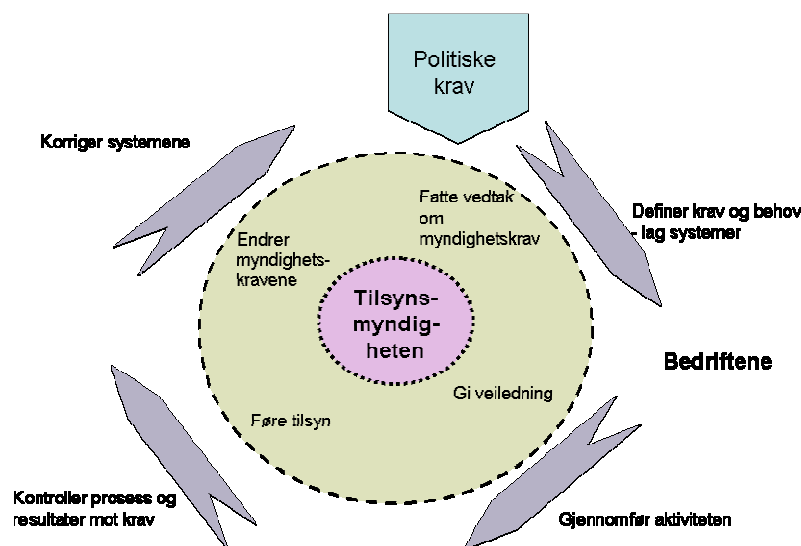
Tilsynsetater kan ha flere roller. Den konsentrerte tilsynsrollen er omtalt og er klar. I tillegg har ofte tilsynsetater ansvar for bransjeovervåking og markedsovervåking. Dette materialiserer seg i årsrapporter, innsamlingssystemer av data og informasjon eller rapporter av spesielle analyser. Tilsynsetater har ofte ansvar for utvikling av forskrifter og å yte veiledning om dem. Noen etater har også ansvar for å forvalte tilskuddsordninger eller gjennomføre prosjekter for å bidra til å gjennomføre prioriterte politiske satsninger. Jeg mener dette ligger i grenseland av hva en uavhengig tilsynsetat bør holde på med. Enkelte etater har også ansvar for forskning og utvikling, men da innenfor spesielle områder som kanskje ikke er av stor betydning for tilsynsoppgaven. Det er et poeng i å skille tilsynet fra andre oppgaver i internt i etaten på en troverdig måte. Det viktige er å vite hvilken rolle man spiller til ulik tid og hvilken hensikt de ulike forvaltningsmetodene man benytter har.

Et verdiskapende tilsyn

Hvordan kan tilsynsetatene skape verdier i et samfunn? Begrepet verdiskaping er som regel knyttet til bedriftenes lønnsomhet og fortjeneste. Man kan benytte begrepet på tilsynsetater og utvide perspektivet til å handle om verdiskaping både for bedriftene og

samfunnet. Bedriftene har godt av en god fungerende forvaltning som er forutsigbar og langsiktig. Kapitalen blir billigere og rammebetingelsene for å skape verdier legges bedre til rette. Verdiskapingen for samfunnet skjer innenfor rollen som kvalitetsgarantist for samfunnet. Å ivareta miljø-, sikkerhets- eller velferdsverdier kan sies å bidra til å skape et godt samfunn for borgerne. Å verdsette slike verdier i kroner er vanskelig, men slike kvaliteter og forutsetninger har utvilsomt betydning også for bedriftenes verdiskaping. Strengte miljøkrav på 1970-tallet har for eksempel medført bedre naturmiljø rundt industristeder og bidratt til å styrke konkurransevnen til en rekke industribedrifter internasjonalt.

Verdiskapingen til tilsynsetaten ligger altså i å sikre en kvalitetsstatus på samfunnsområdet og gjennom rapportering til samfunnet om tilstanden i en bransje og hos enkeltaktørene som skal etterleve vedtak og regler. Å bidra til at bedriftene og virksomhetene følger reglene, er ett av tilsynets viktigste samfunnsbidrag. Informasjon og fakta om status legger et avgjørende og godt grunnlag for en konstruktiv og faktabasert (politisk) debatt om samfunnsområdet – hvis den skulle oppstå.



Figur: Hvordan er forholdet mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt?

Figuren over viser hvordan behov for myndighetskrav oppstår (bl.a. fra politikken), og hvordan forvaltningen/tilsynsmyndigheten samhandler med virksomhetene og bedriftene i utvikling av regler, veiledninger, møtepunktet tilsyn og hvordan reglene kan endres på bakgrunn av erfaringer fra tilsyn og områdeovervåking.

Samfunnsbidraget er viktig, men for den enkelte bedrift er det bunnlinjen som er av størst betydning – for eiere, ansatte og långivere. Hvordan kan tilsynet bidra til bedriftenes verdiskaping? Er det et selvstendig poeng? I tilsynet kommer bedriften i nærkontakt med det offentlige kontrollapparat. Selv om bedriften er underlagt en kontroll, er det mange måter bedriften kan utnytte tilsynsbesøket på. Bedriften bør benytte anledningen til å komme i dialog med tilsynspersonellet. Kanskje ikke under intervju situasjon og ved verifikasjoner, men f.eks under avslutningsmøter eller ved å invitere til oppfølgende møte

i etterkant. Denne anledningen er unik på mange måter – en situasjon som bedriften bør utnytte:

- effektive måter å etterleve reglene på – husk at tilsynspersonell har registrert hvordan en rekke andre bedrifter arbeider og kan være interessert i å dele generelle erfaringer
- forbedring av interne styringssystemer/kvalitetssystemer – hadde tilsynet anmerkninger eller synspunkter? Generelle råd?
- bidrag til bedriftens selskapsledelse og interne kontroll – hvordan kan tilsynsresultater utnyttes i bedriftens utvikling og interne kontroll (og rapporteringer til styret)
- betyr resultatene noe for bedriftens regulatoriske risiko – er noe risiko økt eller redusert som følge av informasjon og synspunkter avgitt under tilsyn?
- omdømme – kan tilsynsresultatene benyttes i interne bevisstgjøringsprosesser eller i omdømmet utad?
- lønnsomhet – kan kostnadskrevende prosesser forenkles eller fjernes – fikk vi ny informasjon under tilsyn som bidrar til effektivisering?

Tilsyn og bedriftens samfunnsansvar

Bedriftenes samfunnsansvar er for tiden i vinden. Bedrifter som bruker dette begrepet i sin markedsføring og gjennomfører tiltak for å styrke sitt omdømme som samfunnsansvarlig bedrift, må være klar over at kjernen i samfunnsansvaret er å etterleve lover, forskrifter og vedtak fastsatt av myndighetene. Tilsynet bidrar til å understøtte samfunnsansvaret gjennom sitt tilsyn og rapportering.

Bedriftene bør møte tilsynet offensivt, og se på selve tilsynsaktiviteten som en lærings- og forbedringsmulighet. Hvordan tilsynsetatene fungerer sammen med bedriftene og omgivelsene har betydning for verdiskapingen, se figuren over for møtepunktene mellom tilsynsmyndighet og virksomhet/bedrift (regelverksutvikling, veiledning og tilsyn (og politikk)).

Offentlige krav det føres tilsyn med

Tilsynsmyndighetens rolle er som regel gitt i delegasjonsvedtak eller angitt direkte i forskrifter. Myndighetene har ikke rett til å føre tilsyn med andre krav enn de som de er gitt myndighet til å føre tilsyn med. Interne krav som bedriften har satt til sin adferd trenger ikke være myndighetskrav. Imidlertid er det interne krav som ofte er utledet av, eller har sitt utgangspunkt i, myndighetenes krav. Likevel er det kun de krav som myndighetene har gitt som tilsynsmyndigheten har rett og plikt til å føre tilsyn med. Kravene kan være fastsatt i eller i medhold av:

- lover
- forskrifter
- konsesjoner og
- andre vedtak eller godkjenninger

Når en myndighet fatter vedtak om godkjenninger, er det vedtak som det i utgangspunktet kan føres tilsyn med på linje med lov eller forskrift.

Imidlertid kan utformingen av myndighetskrav være forskjellig, noe som har betydning for og konsekvenser for tilsynet. Tidligere fastsatte ofte myndighetene detaljerte, tekniske krav til en prosess eller adferd. Krav ble gitt i cm og sekunder. Myndighetene erfarte at tilsynet med detaljerte krav ikke gav ønskede effekter, og internkontroll ble innført. Dette la grunnlag for at selskapene selv måtte finne ut hvilket kvalitetsnivå prosessen eller adferden skulle ligge på, og myndighetene gav denne forventningen gjennom mer funksjonelle krav. Myndighetene ønsket tilsyn med systemer og styring i stedet for oppfølgingen av detaljerte krav. De siste 15-20 årene har dette vært rådende praksis, men vi ser i dag at pendelen svinger tilbake. For en rekke områder hvor det er nulltoleranse for avvik eller hvor avvik gir alvorlige konsekvenser, bør detaljerte krav fortsatt finnes. For myndighetene gjelder det å finne en god balanse mellom funksjonelle krav og detaljerte krav i regelverksutformingen. Ett hjelpemiddel som er undervurdert i mange etater er prinsippet om å gi ut veiledning til hvordan reglene er å forstå – dvs å angi en praksis som er faglig forsvarlige eller akseptabel. Til alle forskrifter som er av langsiktig karakter bør det finnes en veileder eller et nettsted som gir veiledning og henviser til eventuelle presedenssaker. Det er viktig å huske på at hensikten med offentlige krav er styring av adferd. Veiledning gjør det enklere for alle. Myndighetene bør legge vekt på skriftlig veiledning til alle og felles opplegg for veiledning. Individuell veiledning og rådgivning er lite effektivt.

Internkontroll eller krav til intern styring har vært et viktig verktøy både for myndighetene og for selskapene. Internkontroll er egentlig prinsipper som er i tråd med god ledelse og styring. Mange oppfatter systemene som rigide, men myndighetene har påpekt stadig at systemer må tilpasses behovet. Kjernen i internkontroll er klarlegging av ansvar, systematikk (prosedyrer), måling og kontinuerlig forbedring og dokumentasjon. Internkontrollsystemet bør være en del av ledelsens styringsverktøy, og det burde være fullt ut mulig å utforme systemet som en del av verdiskapingen i bedriften.

Myndighetskravene fastsatt i lover, forskrifter, konsesjoner og godkjenninger settes ut fra ulike hensyn som miljø, sikkerhet, konkurranse, beredskap eller kvalitetsnivå. Myndighetskrav er samfunnets mål for bedriften eller samfunnets krav til bedriften.

Utøvelse av tilsyn

En utfordrende jobb for tilsynsetaten er planlegging og prioritering av tilsyn og mellom tilsynsområder. Særlig for etater med bredt ansvar og mange ulike typer oppgaver. Men er man gitt tilsynsmyndighet bør den jo følges opp. Ett spørsmål er hvilke kriterier man bør prioritere etter. De fleste planlegger tilsynet etter en risikobasert eller konsekvensbasert modell. For tilsynsområder med potensielt store negative konsekvenser, bør prioriteringen være konsekvensbasert. Risiko = konsekvens x frekvens. Omfanget og hyppighet for tilsyn er innenfor visse områder fastsatt i selve reglene (jf EU). Et annet spørsmål er i hvilken grad tilsynet bør være kundedrevet – dvs i hvilken grad man skal prioritere etter kundenes behov. Kundene kan ha nytte av tilsyn fordi de da kan dokumentere overfor omgivelsene og et internasjonalt marked av prosessene er bra. Men det kan være at tilsynsmyndigheten mener tilsyn på området ikke er nødvendig. I alle tilfelle må tilsynsmyndigheten skjele til den grunnleggende forventning om tilsyn som er

satt til myndighetsorganet. Det finnes utredninger og granskningsrapporter som drøfter hva man kan forvente av en tilsynsmyndighet (jf. Sleipner- og Åstaulykkene).

For å få maksimal nytte av ressursene og levere resultater som forventet, må tilsynsetaten kombinere virkemidler. Det krever en nøyere analyse av situasjonen og hva for resultater som er viktig å oppnå i den fasen man er inne i. Somme tider er informasjon og veiledning viktigst (oppstartfasen), så tilsyn (utviklingsfase) og seinere kan overvåkning vektlegges (moden fase). Øvelser er utviklende og skjerpene, og kan gjerne kombineres med tilsyn. Det er viktig å unngå sammenblanding av rådgivning/veiledning og tilsyn/kontroll. Tilsynsmyndigheten kan og må aldri bli ansvarlig for tilsynsobjektene plikter.

Selve tilsynsprosessen kan utføres på ulike måter. Felles er fasene planlegging – gjennomføring – avslutning. I hovedsak kan tilsynsmetodene inndeles i tre:

- Revisjon, som vanligvis er en systematisk gjennomgang av en virksomhet – gjerne rettet mot styringssystemet eller tema som er viktig for ledelse. Tilsyn med styringssystemer som internkontrollen bør kombineres med inspeksjon
- Inspeksjon, som er detaljerte kontroller av etterlevelsen av detaljer (kalles ofte verifikasjon)
- Sammenstilling av informasjon – gjerne informasjon innhentet fra spørreundersøkelser eller annen dokumentasjon

Så finnes det varianter av disse alt etter omstendighetene. Granskninger, eller hendelsesbasert tilsyn, skjer hurtig og inneholder kanskje beslag av informasjon.

Tilsynsetatene har ofte godt bearbejdede prosedyrer for gjennomføring av tilsyn. Systemene er ofte lagt opp litt forskjellig alt etter utformingen av regelverket. Noen råd om gjennomføringen:

- kommunikasjon under tilsyn – opptre objektivt. Gå på kurs i intervjuteknikk! Ikke alle har personlige egenskaper som egner seg for tilsyn med direkte møte med den ansvarlige
- resultatpresentasjon – konklusjonene trekkes alltid på bakgrunn av flere kilder
- vis klokskap i tilsynet – husk på hvilken fase bedriften er i. Bedøm bedriftens evne kontra vilje til å håndtere avvik om hvilken type oppfølging som er mest konstruktiv
- utforming av tilsynsrapport – kort og konsis, men med gode begrunnelser, slik at tilsynsobjektet virkelig forstår hva som eventuelt er galt

Prosedyrer for tilsynet; revisjon, inspeksjon eller annen kontroll, er viktige verktøy for tilsynsetatene. Andre viktige verktøy som kan være nyttig for planlegging og gjennomføring av tilsynet er: felles tilsynsdata-baser, arkivmateriale og presedensarkiv. Tilsynsetaten kan med fordel kommunisere aktivt hvilken tilsynsrolle etaten har, hvordan man fører tilsyn, hvilke systemer man har for reaksjoner osv.

Kvalitetsforbedring av tilsyn

Hvordan sikrer tilsynsetaten seg at den driver godt? Noen kjennetegn kan settes på etater som driver et utviklende og effektivt tilsyn:

- oppmerksomhet om tilbakemeldinger fra tilsynsobjektene på gjennomføring av tilsyn
- høy grad av aksept for resultater og konklusjoner i avslutningsmøter og tilsynsrapporter, samt få klager på gjennomført tilsyn
- kontinuerlig opplæring av tilsynspersonell – hvor erfarne og nye medarbeidere samarbeider,
- evaluering av tilsynet årlig, og benytter samlede tilsynserfaringer som input i regelverksutvikling og veiledningsrapporter
- utnytter synergier mellom tilsynsresultater og overvåkningsaktiviteter for å danne seg et reelt bilde av situasjonen i en bransje/samfunnssektoren
- rapporterer aktivt om tilsynsresultater offentlig og gjennom årsrapporteringen

Brukernes plass i tilsynet er et omdiskutert tema. Brukerne eller kundene er de som opplever tjenestene eller produktene. Hvilken plass ha de i tilsynet? Det kommer an på, men i hovedsak kan ikke tilsynsetaten bruke utsagn fra brukere som sannhetsbevis for tilsynsprosessen. Imidlertid kan klager eller innspill fra kunder være viktig for å initiere en grundigere tilsynsprosess. I noen tilfelle kan brukere dokumentere avvik ved foto el.l. Kvalitetsforbedring av tilsynet er avhengig av en viss grad av kontinuitet i tilsynsetaten. Erfarne medarbeidere med god faglig innsikt og tillit i en bransje er gull verdt.

Noen viktige tema for videre drøfting

Tilsynsrisiko. Det er alltid en fare for tilsynsmyndigheten ikke oppdager feil og mangler under tilsyn. Ingen kan forvente at tilsynsmyndigheten kan oppdage alt. Men: det man kontrollerer og gransker må granskes godt.

Kompetansekrav for tilsyn. Hver enkelt etat må sette sine egne kompetansekrav. Det viktige er at tilsynsteamet har fullstendig profesjonsfaglig og tilsynsfaglig kompetanse ift tilsynsystema.

Tilsyn og etikk. Partenes roller, involvering, folks adferd og utsagn handler også om etikk i tilsynet. Bestikkelser er ulovlig. Man skal holde rollen som statens representant ren. Husk at å være representant for tilsynet innebærer makt.

Verdisyn hos tilsynsbyråkrater og profittorienterte bedrifter. Det er ofte manglende forståelse for hverandres utgangspunkt i tilsynssituasjonen. Byråkraten har fokus på etterlevelse av regler, som bedriften kanskje mener er rigide. Bedriftslederen har profitt som mål og i mindre grad etterlevelse av myndighetskrav. Tilsynsetaten må legge til rette for tilsyn ved å informere godt om hensikten med regler og forklare hva lovgiver har ment. Det er en forutsetning for å drive virksomhet/forretning i Norge å følge offentlige bestemte regler.

Utsetting av offentlig tilsyn til private. Bortsetting av tilsyn til andre kan være en kostnadseffektiv mulighet. Kanskje det kreves spesialistkompetanse eller laboratoriekapasitet for å drive tilsyn. Å markedsutsette tilsynet kan være aktuelt. Imidlertid må ansvaret være klart: det ligger i tilsynsetaten.

Finansiering av tilsyn og tilsynsetater. I dag ser vi ulik praksis for finansiering av tilsynsetater og ulik praksis for gebyrlegging i Norge. For å redusere transaksjonskostnadene er det trolig best å enten finansiere tilsynet direkte over statsbudsjettet eller etablere en sektoravgift for tilsynet, jf Kredittilsynet.

Noen viktige utfordringer for tilsynsetatene framover

- Bevisførsel i tilsynet
- Interne kvalitetssystemer og kompetanse i tilsynsetatene
- Utnyttelse av IKT-muligheter for tilsyn
- Regelverksutvikling tilpasset tilsyn og behovet for reaksjonsmidler
- Reell og mer effektiv bruk av reaksjoner og sanksjoner
- Samordning nasjonalt og internasjonalt

Når det gjelder siste punkt har trolig Norge unike tilsynserfaringer som med fordel kan overføres til andre land, selv om kulturelle forhold er annerledes.

Denne serien utgis av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

Utgitt i Rapportserien i 2008

Nr. 1 Tor Arnt Johnsen (red.): Kvartalsrapport for kraftmarkedet, 4. kvartal 2007 (77 s.)

Nr. 2 Panagiotis Dimakis: Kartlegging av grunnvannsressurser 1. Base Flow Index (107 s.)

Nr. 3 Halvor Kr. Halvorsen (red.): NVEs tilsynsrapport for 2007