



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 51

(2006–2007)

Om lov om endringer i lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 20. april 2007,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Lokalt elektrisitetstilsyn er med få unntak pålagt alle netteiere i henhold til lov av 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr. I tillegg til netteiere i vanlig forstand, er også en del industribedrifter med eget forsyningsnett innenfor virksomheten pålagt å ha lokalt elektrisitetstilsyn. Denne tilsynsvirksomheten kalles de lokale elektrisitetstilsyn (DLE). DLE styres faglig av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) gjennom instruks og årlige rammebrev. Administrativt sorterer DLE under det enkelte nettselskap.

I proposisjonen legges det opp til en videreføring av hovedprinsippene i dagens DLE-ordning.

I de senere årene har utviklingen av DLE vært negativ ved at antallet årsverk og antallet tilsyn har blitt kraftig redusert. For å demme opp for denne negative utviklingen, foreslår departementet en lovmessig klargjøring av de plikter som påligger netteiere med lokalt elektrisitetstilsyn. For å sikre at nettselskapene etterfølger lovens bestemmelser, foreslås en utvidelse av dagens bestemmelse om tvangsmulkt, og mulighet for sanksjonering gjennom ileggelse av overtredelsesgebyr.

De lokale elektrisitetstilsyn skal utføre tilsyn på en måte som inngir tillit i det marked som skal betjenes. For å underbygge dette formålet, foreslås

en lovmessig klargjøring av de regler som skal gjelde for ivaretagelse av hensynet til habilitet og uavhengighet i tilsynsrollen.

Tilsynsloven omfatter også tilsyn med elektrisk utstyr. Lovens forskjellige bestemmelser er imidlertid i ulik grad tilpasset denne virkelighet. Departementet foreslår derfor en oppgradering av enkelte lovbestemmelser.

Loven, som i dag ikke har noen offisiell korttittel, foreslås benevnt el-tilsynsloven.

2 Lovforslagets bakgrunn

2.1 Kort historikk

Tilsynet med el-sikkerhet trådte offisielt i virksomhet 1. mars 1898 da det ble etablert en tilsynsmannsordning. Opprettelsen av ordningen var et naturlig resultat av elektrisitetens fremvekst og økte bruk i samfunnet.

Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (heretter benevnt el-tilsynsloven) trådte i kraft i 1929, og ga adgang til å pålegge eiere av visse anlegg å føre tilsyn med el-sikkerheten ved installasjoner tilknyttet anlegget. Ordningen kalles nå «det lokale elektrisitetstilsyn», og vil i proposisjonen bli omtalt som DLE. Eier som er pålagt lokalt elektrisitetstilsyn vil bli omtalt som netteier.

2.2 Dagens ordning

Lokalt elektrisitetstilsyn er med få unntak pålagt alle netteiere iht. el-tilsynsloven, slik at det i dag er ca. 140 virksomheter som er pålagt å ha et slikt tilsyn. I tillegg til netteiere i vanlig forstand, er også en del industribedrifter og andre (f.eks. Jernbanelinjen) med eget forsyningsnett innenfor virksomheten pålagt å ha lokalt elektrisitetstilsyn.

Tilsynet skal bidra til at elektriske anlegg og elektrisk utstyr ikke frembyr fare for liv, helse og materielle verdier. En stor andel av bygningsbranner (ca. 36 % i 2005) har tilknytning til elektrisitet, enten forårsaket av feil på elektriske installasjoner/utstyr/apparat, eller feil bruk av elektrisitet. I 2005 omkom 67 personer ved brann. Elektrisk feil ble anført som brannårsak i 10 % av disse tilfellene. I samme år ble det rapportert om 57 elulykker med personskade. To av ulykkene resulterte i dødsfall på grunn av kontakt/berøring med elektriske anlegg. I tillegg antar departementet at det er mange uhell/ulykker som aldri meldes fra til tilsynet. En undersøkelse foretatt av Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) viser at opp mot 3000 uhell/ulykker per år blant elektromontører aldri blir rapportert. Undersøkelsen er publisert i Tidsskrift for den Norske Lægeforening nr. 17, 2003:123.

Netteier plikter å føre tilsyn med installasjoner tilknyttet selskapets forsyningsnett. Dette omfatter både virksomheter (herunder landbruks- helse- og elektroinstallatørvirksomhet) og private kunder (boligeiere og lignende). Det er eier/bruker av det elektriske anlegget som har ansvaret for at elsikkerheten er ivaretatt og at lover og forskrifter etterleves. DLE skal gjennom tilsyn ikke overta dette ansvaret, men hjelpe eier/bruker med å ivareta dette ansvaret.

Tilsynet omfatter også elektrisk utstyr som omsettes innenfor netteiers forsyningsområde, jf. el-tilsynsloven § 11, og tilsyn med elektroentreprenører og prosjekterende. I tillegg følger DLE opp ulykker som relaterer seg til bruk av elektrisk utstyr og elektriske anlegg, samt bistår politiet i etterforskningen av branner og ulykker. DLE utfører også et stort informasjons- og rådgivningsarbeid rettet mot publikum innenfor netteiers forsyningsområde.

Elsikkerheten i Norge kjennetegnes av en sterk lokal forankring.

Dagens DLE er en del av det offentlige tilsynsapparatet for elsikkerhet, underlagt de til enhver tid gjeldende mål, prinsipper og retningslinjer for den offentlige forvaltning.

Tilsynsordningen har de senere årene vært gjenstand for omfattende utredninger. Ulike til-

synsmodeller har vært vurdert, herunder overføring av myndighetsoppgaver fra de lokale elektrisitetstilsyn, og konkurranseutsetting av teknisk tilstandkontroll for boliger. Disse utredninger har vist at alternative ordninger vil være til dels svært kostnadskrevenne uten elsikkerhetsmessig gevinst. I 2005 ble Stortinget, gjennom St. prp. nr. 65 (2004 – 2005) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2005, orientert om Regjeringens forslag om i det vesentlige å videreføre dagens ordning for det lokale elektrisitetstilsyn. Stortinget sluttet seg til Regjeringens forslag, jf. Innst. S. nr. 240 (2004 – 2005) Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2005.

Forslagene i denne proposisjonen legger til grunn en organisasjonsmodell som samsvarer med den ordning som Stortinget i 2005 ga sin tilslutning til.

2.3 Utfordringer - oversikt

El-tilsynsloven gir i dag hjemmel for å pålegge netteier å opprette et lokalt elektrisitetstilsyn. Loven gir imidlertid ingen nærmere beskrivelse av hvilke plikter som dette innebærer. Det nærmere innholdet av disse forpliktelser fremgår av instruks og rammebrev fra sentral tilsynsmyndighet. Denne mangel på autoritativ forankring har gitt seg utslag i til dels mangelfull etterlevelse av regelverket. Det synes derfor behov for en lovmessig klargjøring av de plikter som påligger eier med lokalt elektrisitetstilsyn. En nærmere omtale av disse forholdene fremgår av proposisjonen kapittel 3.1.

De plikter som fremgår av lovverket, må underbygges av et regelsett, som sikrer tilstrekkelig etterlevelse i praksis. Dagens regelverk synes noe mangelfullt på dette området, i det viktige pressmiddel for å fremtvinge oppfyllelse av ulike pålegg ikke er tilgjengelig for sentral tilsynsmyndighet. I tillegg synes det behov for et mer fleksibelt sanksjoneringssystem. Disse forholdene er nærmere omtalt i proposisjonen kapittel 4.

Tilsyn på elsikkerhetsområdet må utøves på en måte som inngir tillit i det marked som skal betjenes. For ivaretagelse av hensynene til uavhengighet og objektivitet i tilsynsrollen, er det behov for en lovmessig klargjøring, jf. kapittel 3.2.

For øvrig er det behov for en oppgradering og klargjøring av lovens bestemmelser om elektrisk utstyr, jf. kapittel 5.

2.4 Høringsrunden

Justisdepartementet sendte 4. juli 2006 et forslag til endringer i el-tilsynsloven på høring.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementer:

Olje- og energidepartementet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Finansdepartementet

Direktorat/tilsyn:

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Direktoratet for arbeidstilsynet
Konkurransetilsynet
Norges Vassdrags- og energidirektorat
Petroleumstilsynet
Politidirektoratet

Andre berørte instanser:

Energibedriftenes landsforening
EL & IT forbundet
Elektroforeningen
Elsikkerhetsforbundet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet Buskerud, Telemark, Vestfold
Foreningen for EL og IT Bedriftene
Heisleverandørenes Landsforening
Industriens forening for Elektroteknikk og Automatisering
KS Bedrift
NEMKO Certification AS
Norges Ingeniørorganisasjon
Norsk Elektroteknisk komité
Norsk Industri
Prosessindustriens Landsforening
RIF Organisasjonen for rådgivere
Sysselmannen på Svalbard
Tekna - Teknisk-naturvitenskapelig forening

Alle netteiere som er pålagt lokalt elektrisitetstilsyn

Følgende instanser hadde kommentarer til høringsforslaget:

Agder Energi Nett AS
Agder Energi Nettkonsult AS
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Eidsiva nettforvaltning
Elsikkerhet Øst
Elverum Energiverk Nett AS
Energibedriftenes landsforening
EL & IT forbundet
Finansdepartementet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Forbrukerrådet

Foreningen for EL og IT Bedriftene
Hadeland Energinett
Industriens forening for Elektroteknikk og Automatisering
Konkurransetilsynet
KS Bedrift
Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk
Norges Vassdrags- og energidirektorat
Odda energi
Olje- og energidepartementet
Sysselmannen på Svalbard
Valdres Energiverk AS

Innholdet i høringsuttalelsene blir behandlet senere i proposisjonen i tilknytning til de enkelte punkter i lovforslaget som uttalelsene tar opp.

3 De lokale elektrisitetstilsyn – oppgaver og oppgaveutførelse

3.1 Oppgaver for de lokale elektrisitetstilsyn

3.1.1 Gjeldende rett

El-tilsynsloven § 9 lyder som følger:

«Kongen bestemmer at eiere av visse anlegg selv plikter å føre tilsyn med de installasjoner som er tilknyttet vedkommende anlegg. Dette lokale elektrisitetstilsyn er underlagt tilsynsmyndighetens kontroll. For det lokale elektrisitetstilsyn gjelder for øvrig de samme bestemmelser som i denne lovs §§ 5, 6, 6a, 6b og 7 første ledd. Det lokale elektrisitetstilsyn har imidlertid ikke adgang til å stanse virksomhet i henhold til § 6 annet ledd.»

Etter denne lovbestemmelsen er nesten alle netteiere i Norge pålagt å føre tilsyn med bl. a elektriske installasjoner i næringsvirksomhet og boliger innenfor netteiers forsyningsområde. Det er per i dag ca. 140 netteiere som er pålagt et slikt tilsyn. Også enkelte industribedrifter med egne fordelingsanlegg er pålagt å føre tilsyn med sine anlegg.

El-tilsynsloven inneholder ingen konkretisering av de plikter som påligger netteier med lokalt elektrisitetstilsyn. Det nærmere innholdet av disse pliktene fremgår av Instruks for everk pålagt lokalt elektrisitetstilsyn, fastsatt 29. november 1994 av Elektrisitetstilsynet. Instruksen fastsetter at DLEs virksomhet skal planlegges og utføres i samsvar med mål og prioriteringer fra offentlig myndighet. Det skal videre sørges for at det blir gitt tilstrekkelig ressurser for gjennomføring av DLEs tilsynsvirksomhet. Med hjemmel i instruksens bestem-

møter er netteier med dets styre, eventuelt tilsvarende styrende organer, samt netteiers daglige leder pålagt ansvaret for lokalt elektrisitetstilsyn innenfor netteiers forsyningsområde.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sender hvert år ut et «rammebrev» til alle netteiere med eget DLE. I rammebrevet gis det konkrete føringer for prioriteringer, omfang og innhold av tilsyns- og informasjonsaktivitetene det enkelte år. På bakgrunn av føringene gitt i rammebrevet, skal netteier med bruk av lokal risikovurdering utarbeide konkrete planer for egen tilsynsvirksomhet med begrunnet angivelse av mål og prioriteringer av tiltak. Netteier sender årlig rapport til DSBs regionskontor om oppfølgingen av plan for tilsynsvirksomhet, herunder en vurdering av resultatoppgjør.

DLE fører tilsyn med om lag 600 000 virksomheter og 1,9 millioner boliger og lignende, til sammen rundt 2,5 millioner tilsynsobjekter. Det utføres årlig mellom 90 000 og 100 000 tilsyn, og DLE gir årlig ca. 70 000 pålegg om retting av ulike avvik i størrelsesorden 500 000.

DLE er faglig underlagt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, mens arbeidsgiveransvaret ligger hos den respektive netteier. Det er netteier som skal sørge for at DLE har de nødvendige ressurser til å utføre de pålagte oppgavene.

De lokale elektrisitetstilsyn er en del av det offentlige tilsynet med elsikkerhet, og er gjennom el-tilsynsloven § 6, jf. § 9, gitt rett til å gi de pålegg og treffe de enkeltvedtak ellers som er nødvendige for gjennomføring av bestemmelsene i loven. Slike oppgaver er forbeholdt DLE, og kan ikke settes ut til eksterne aktører. Ved utøvelse av denne offentlige tilsynsmyndighet, betraktes de lokale elektrisitetstilsyn som forvaltningsorganer, underlagt det lovverk som til enhver tid gjelder for offentlig forvaltning, herunder bestemmelser i forvaltningsloven, offentlighetsloven, arkivloven med mer.

3.1.2 Forslagene i høringsbrevet

I de senere årene har utviklingen av DLE vært negativ, ved at antallet årsverk har blitt kraftig redusert. I 1996 var det 544 årsverk i DLE, mens det i 2005 kun var 341. Antallet tilsyn er redusert fra ca. 112 000 i 1996 til ca. 100 000 i 2005.

Denne negative utviklingen kan ha flere årsaker. Noe av utviklingen kan skyldes de endringene i energiloven som skjedde i 1991, hvor det ble åpnet for konkurranse om levering og omsetning av elektrisk kraft, og innført inntektsrammeregulering. Usikkerhet om fremtidig organisasjonsmo-

dell kan også ha medvirket til en reduksjon i antallet tilsynsansatte.

Dagens lovverk har kun i begrenset grad kunnet motvirke denne negative utviklingen. El-tilsynsloven gir adgang til å pålegge netteier å opprette et lokalt elektrisitetstilsyn. Det nærmere innholdet av denne forpliktelsen må søkes utenfor lovens bestemmelser, herunder instruks og rammebrev fra sentral tilsynsmyndighet. Disse bestemmelser har i varierende grad vært etterfulgt av netteier pålagt lokalt eltilsyn. Reglene oppfattes dels å ha for svak autoritativ forankring. I tillegg mangler lovverket pressmidler og sanksjonsmuligheter som kan bidra til større grad av etterlevelse i praksis. Sentral tilsynsmyndighet har derfor til en viss grad vært prisgitt de ulike lovtolkninger som er lagt til grunn av aktørene i bransjen.

For å avhjelpe disse forholdene, foreslo departementet å klargjøre i el-tilsynsloven de overordnede plikter som påligger eier pålagt lokalt elektrisitetstilsyn. Det nærmere innholdet av disse pliktene ble foreslått presisert gjennom forskrift og instruks. Denne klargjøring av plikter vil også åpne for bruk av tvangsmidler og sanksjoner, jf. proposisjonen kapittel 4.

De lokale elektrisitetstilsyn er en del av det offentlige tilsynsapparatet, og vil, i kraft av el-tilsynsloven, kunne gi de pålegg og treffe de enkeltvedtak ellers som er nødvendige for gjennomføring av lovens bestemmelser. Slik myndighetsutøvelse er på lokalt plan forbeholdt DLE, og vil ikke kunne delegeres fra DLE til eksterne aktører. Enkelte netteiere synes imidlertid å ha gått lengre i delegering av oppgaver enn det lovverkets system gir dekning for. For å klargjøre lovens delegasjonskranker, foreslo departementet et lovmessig skille mellom myndighetsoppgaver, som skal forbeholdes DLE, og andre oppgaver, som netteier kan velge å sette ut til eksterne aktører. Departementet foreslo at Kongen gir nærmere regler på dette området.

3.1.3 Høringsinstansenes syn

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Departementet mener det er behov for en klargjøring av pliktene til det lokale elektrisitetstilsyn.

Olje- og energidepartementet

Departementet ser det som viktig at det fokuseres på at formålet med de foreslåtte endringene er at kvaliteten på DLE styrkes. Departementet mener det er behov for en mer presis ordbruk enn begrepene «eier av visse anlegg» og «eier», og ber

departementet vurdere hvorvidt en tilknytning til begrepsbruken i energiloven kan være hensiktsmessig og dekkende.

NVE

NVE foreslår at begrepet «eiere av visse anlegg» erstattes med «nettselskap med områdekonsesjon» eller kun «nettselskap».

DSB:

DSB anser forslagene som er fremsatt som viktige for å sikre at netteier utfører det tilsyn som netteier er pålagt etter tilsynsloven. DSB mener at formålet med de endringene som foreslås i loven er i overensstemmelse med gjeldende instruks for everk som er pålagt lokalt elektrisitetstilsyn.

Etter DSBs syn er det et problem i dag at enkelte nettselskap bevisst eller ubevisst har redusert aktiviteten til DLE og har organisert DLE på en måte som gjør at tilsynsobjektene har satt spørsmålsteget ved uavhengigheten til DLE. DSB ser det derfor som særdeles viktig at det blir lovbestemt at netteier plikter å utføre de oppgavene som tilsynsmyndigheten til enhver tid bestemmer. Direktoratet anser det som viktig at det kun er netteier ved DLE som skal ha den offentlige myndigheten.

Energibedriftenes landsforening (EBL):

Landsforeningen mener at et sentralt tema er hvordan myndighetsutøvelsen vil bli praktisert.

KS Bedrift:

Organisasjonen anser det fremlagte lovforslaget som hensiktsmessig for å legge til rette for en videreføring av den utøvende DLE-virksomheten. Organisasjonen mener dette vil bidra til at de nettselskapene som ønsker det, kan opprettholde og videreutvikle sin kompetanse innen fagmiljøet.

Organisasjonen mener at DSB og NVE må koordinere sine rammebetingelser og krav overfor DLE og nettvirksomheten, slik at disse kan utøves samfunnsmessig forsvarlig.

Hadeland Energinett:

På bakgrunn av nedgangen i disponible ressurser hos nettselskapene, mener selskapet at bestemmelsen er klargjørende mht at det avsettes nødvendige ressurser, herunder økonomiske og personellmessige.

EL & IT Forbundet:

Forbundet er generelt fornøyd med innholdet i lovforslaget, men er prinsipielt i mot at kontroll-

oppgaver som DLE er pålagt å gjennomføre, skal kunne settes ut til private sakkyndige. Forbundet er bekymret for at dette vil føre til en fragmentering av ansvar og føre til at man på sikt får dårligere kontroll med de elektriske anleggene. Forbundet mener også at det kan bli problemer med kontinuiteten i utførte tilsyn og oppfølging av tilsynsobjekter hvis det stadig blir nye aktører som utfører kontroll på bakgrunn av anbud.

Det å utsette kontrollfunksjonen til private sakkyndige vil medføre at DLE må inneha en betydelig bestillerkompetanse, noe som etter forbundets mening, ikke er tilfelle i dag. Dette kan føre til at bestillingene ikke blir presise nok, noe som igjen kan føre til at kontroller ikke blir gjennomført eller at de blir mangelfullt gjennomført. Forbundet ser også faren for at det kan bli en dobbeltrolle for de som utfører kontrollen, dersom de tilbyr andre tjenester åpent eller skjult overfor kundene. Forbundet er bekymret for at bruk av sakkyndige på sikt vil føre til økte kostnader for den enkelte anleggs-eier, i forhold til om DLE utfører oppgaven selv. Forbundet mener også det er en svakhet at det kan bli et nytt ledd i kommunikasjonskjeden fra den som utfører tilsyn til den som skal treffe enkeltvedtak og føre dette i rapport og brev til kunde.

Forbundet foreslår på denne bakgrunn at det åpnes for samarbeid mellom de forskjellige DLE for å utnytte ressursene bedre og at formuleringen «eller private sakkyndige» tas bort i lovforslaget § 9 tredje ledd.

Det påpekes at det fremdeles må stilles strenge krav til kompetanse til den som foretar tilsyn.

Foreningen for EL og IT Bedriftene (Nelfo)

Nelfo er fornøyd med at forslaget til lovendringer legger opp til en strammere styring av nettselskapenes forvaltning og oppfølging av DLE-funksjonen. De siste årene har det, slik bransjen opplever det, blitt for store forskjeller mellom de enkelte nettselskapenes måter å løse tilsynsoppgavene på, hvilket bl. a har ført til ulike måter å behandle medlemsbedriftene på.

Foreningen savner forut for forslaget til lovendringer en generell åpen elsikkerhetsdebatt i Norge, herunder om organiseringen av DLE-funksjonen.

Nelfo støtter lovforslagets § 9 tredje ledd som åpner for at netteier kan sette bort tilsynsoppgaver. Dette synes etter foreningens mening, i utgangspunktet å være rasjonelt, særlig for mindre nettselskaper som ikke ønsker å sitte med alle nødvendige ressurser selv.

Industriens forening for Elektroteknikk og Automatisering (Ifea):

Foreningen mener det er positivt at private aktører bringes i posisjon mht. kontroll av anlegg og utstyr. Foreningen understreker imidlertid at kravene til kvalitetskontroll må utformes med sikte på at useriøse aktører blir avdekket og at kvaliteten ikke forringes i forhold til dagens nivå.

Foreningen gjør oppmerksom på at situasjonen for en rekke industribedrifter er at man har et ansvar for internkontroll av egne anlegg og DLE for en eller flere abonnenter som ikke eies av industribedriften selv.

Odda Energi AS:

Selskapet anser det fremlagte lovforslaget som hensiktsmessig for å legge til rette for en videreføring av den utøvende DLE-virksomheten. Forslaget vil etter deres syn, bidra til at de nettselskapene som ønsker det, kan opprettholde og videreutvikle sin kompetanse innen fagmiljøet.

Hadeland Energinet:

Selskapet ser det som prisverdig at det nå gjøres endringer i loven som klargjør DLE's ansvar. Selskapet ser det som særlig viktig at nettselskapene og herunder DLE blir bevisst at de er en del av det offentlige tilsynet og dermed underlagt offentlighets- og forvaltningsloven.

Agder Energi Nett AS og utredning fra Mageli Advokatfirma AS (med tilslutning fra Agder Energi Nettkonsult AS, Valdres Energiverk AS, Eidsiva nettforvaltning, Elsikkerhet Øst og Elverum Energiverk Nett AS):

Selskapet oppfatter formålene med lov- og forskriftsforslaget som riktige og viktige. Selskapet mener imidlertid at det også burde vært et formål med endringene å sikre at ressursene som avsettes til tilsynsarbeidet, skal brukes så rasjonelt som mulig. Selskapet mener at lov- og forskriftsforslaget, dersom det blir gjennomført i dagens form, ikke vil gi et samfunnsøkonomisk rasjonelt tilsynsarbeid innen elsikkerhet i framtiden.

Det anføres at en vid tolkning av begrepet «myndighetsutøvelse» medfører at de oppgavene som kan settes bort til sakkyndige blir små i forhold til den totale oppgaven, og at de som velger en slik løsning får svært tunge, byråkratiske og kostnadsdrivende tilsynsprosesser. Selskapet mener også at en vid tolkning av begrepet «myndighetsutøvelse» vil kunne føre til at mange vil forsøke å finne metoder for å slippe den byråkratiske prosessen.

Selskapet mener at utfordringen for DSB mht oppfølging, lett kan bli uoverkommelig. Å føre et konsekvent og likt tilsyn med alle netteiere, blir etter selskapets mening, svært utfordrende og ressurskrevende. Med en snevrere forståelse av begrepet «myndighetsutøvelse», kan DSB i sin oppfølging konsentrere seg om at instruksen/rammebrevet blir fulgt i stedet for å ha fokus på formell saksgang.

Selskapet foreslår at det innføres en prosess når det gjelder elsikkerhetskontroll av boliginstallasjoner som likner på den som er innført for periodisk kjøretøyskontroll (såkalt EU-kontroll). Dersom en slik modell legges til grunn, ser selskapet for seg følgende prosess: Myndigheten i samarbeid med et kontroll-selskap, plukker ut tilsynsobjektene etter gitte kriterier. Oppgaven med å kontrollere anleggene med hele prosessen kan settes bort til sakkyndige som tilfredsstiller strenge krav til uhildethet og habilitet. De sakkyndige skriver rapport fra kontrollen, som overleveres eier og der eier gjøres oppmerksom på at dersom feil og mangler ikke rettes innen en gitt frist vil myndigheten tre inn med vedtak og eventuelle tvangsmidler.

Det anføres videre at dersom føringer mht. prosess blir det som skal styre hvordan den enkelte eier organiserer gjennomføringen av den lovpålagte oppgaven, vil innovasjonen stoppe opp og bransjen få store problemer med å rekruttere og beholde kvalifisert personell.

For små selskaper vil konsekvensen av det foreliggende forslaget være at disse ikke har annet valg enn å gjøre hele DLE-oppgaven med egne ansatte. Selskapet mener at disse små nettselskapene vil ha store problemer med å bygge opp og beholde kvalifisert arbeidskraft.

Selskapet mener at departementet enten i merknadene til bestemmelsen må tydeliggjøre hva som ligger i begrepet «myndighetsutøvelse» eller tydeliggjøre overfor DSB, at tolkningen av begrepet «myndighetsutøvelse» ikke skal medføre unødvendig tungvinte prosesser der disse ikke har noen praktisk betydning.

3.1.4 Departementets vurderinger

Valg av tilsynsmodell på elsikkerhetsområdet har de senere årene vært undergitt grundige og omfattende utredninger. Blant forhold som har vært vurdert, er blant annet overføring av myndighetsansvar fra DLE til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og konkurranseutsetting av kontrolloppgaver. Regjeringen foreslo for Stortinget i 2005 en videreføring av dagens tilsynsordning. Som begrunnelse for dette valget ble det

blant annet vist til at en myndighetsoverføring til DSB ville være svært kostnadskrevenende uten at elsikkerheten ville styrkes. Stortinget ga sin tilslutning til regjeringens forslag. Departementets vurderinger vil i det følgende legges til grunn den ordning for organisering av DLE som Stortinget i 2005 ga sin tilslutning til.

Antallet årsverk har blitt vesentlig redusert de senere årene, og dette har fått følger for omfang og kvalitet på det tilsynsarbeid som gjøres på angjeldende felt. Denne negative utviklingen må etter departementets syn ses i sammenheng med lovverkets manglende klargjøring av plikter som påhviler netteier pålagt lokalt elektrisitetstilsyn.

Detaljbestemmelser bør også i fremtiden beholdes regulering utenfor lovens bestemmelser. Det bør herunder fastsettes forskrifter, som nærmere konkretiserer innholdet av tilsynspliktene. For å bidra til større grad av lovmessig klarhet, og for å gi reglene en tyngre autoritativ forankring, bør imidlertid el-tilsynsloven inneholde bestemmelser som på overordnet plan angir hvilke forpliktelser som påhviler netteier pålagt lokalt elektrisitetstilsyn. Av el-tilsynsloven bør det således fremgå at netteier skal oppfylle de kravene som fremgår av loven og bestemmelser gitt i medhold av loven. Disse kravene må ivaretas med et ressurstilfang som er nødvendig for oppfyllelse av de lovpålagte oppgavene. Loven bør også inneholde bestemmelser som stiller krav til objektivitet og uavhengighet i tilsynsrollen, jf. kapittel 3.2.

Denne lovmessige klargjøring av plikter vil også åpne for ileggelse av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, jf. kapittel 4.

DLE skal fremdeles være en del av det offentlige tilsynsapparatet. Gjennom lovverket presiseres nærmere hvilke oppgaver som skal tilligge DLE som tilsynsmyndighet. Etter tilsynsloven § 6 første ledd, jf. forslag til ny § 8, skal tilsynsmyndigheten gi de pålegg og treffe de enkeltvedtak ellers som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven. Slike myndighetsoppgaver bør etter departementets syn fremdeles utføres av DLE selv. Dette innebærer at netteier ikke kan sette ut denne typen oppgaver til eksterne aktører. Etter lovforslaget § 9 annet ledd kan imidlertid netteier, etter nærmere bestemmelser gitt av Kongen, la andre offentlige eller private sakkyndige utføre oppgaver på sine vegne, som ledd i forberedelsen av vedtak som nevnt i tilsynsloven § 6, jf. § 8.

Avveiningen av hvilke oppgaver som skal utføres av DLE selv, og hvilke som netteier kan velge å sette ut til eksterne aktører, vil måtte bero på en totalvurdering av ulike momenter. Sentralt ved

denne vurderingen vil være hvorvidt det foreligger vektige hensyn som tilsier at oppgaven forbeholdes DLE, for eksempel hensynet til enhetlig praksis, kompetanseoppbygging, kontrollhensyn med mer. Samtidig må det vektlegges at de løsninger som velges, ivaretar hensynet til fleksibilitet og god ressursutnyttelse på en forsvarlig måte.

Departementet anser det formålstjenlig at den nærmere regulering av oppgavefordeling mellom DLE og sakkyndige presiseres gjennom forskrift. Bestemmelser på dette området vil således kunne få et detaljpreg som er lite egnet for regulering i lov. Samtidig vil forskriftsregulering gi større grad av fleksibilitet i forhold til eventuelle endringsbehov som måtte melde seg i fremtiden.

3.2 Oppgaveutførelse - krav til habilitet og uavhengighet i tilsynsrollen

3.2.1 Gjeldende rett

De lokale elektrisitetstilsyn er en del av det offentlige tilsynet med elsikkerhet, og er, ved utøvelse av myndighet etter el-tilsynsloven, underlagt en rekke lover og regler av forvaltningsrettslig karakter.

Lov av 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) inneholder bl. a habilitetsbestemmelser, som skal sikre at de som forbereder og treffer avgjørelser, er upartiske og uten personlige interesser i den sak som skal avgjøres. Bestemmelsene skal også bidra til at publikum har tillit til at forvaltningen rent faktisk ikke tar utenforliggende hensyn.

Forvaltningsloven § 6 første ledd angir en rekke typetilfeller som medfører inhabilitet. I tillegg inneholder forvaltningsloven habilitetsbestemmelser av mer skjønnsmessig karakter. Etter forvaltningsloven § 6 annet ledd er man inhabil dersom det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til upartiskhet i den enkelte sak.

Forvaltningslovens habilitetsbestemmelser gjelder både for de lokale elektrisitetstilsyn og sakkyndige som benyttes, jf. forvaltningsloven § 10. Sakkyndige som foretar teknisk kontroll av elektriske anlegg med mer, anses for å tilrettelegge grunnlaget for en (mulig) forvaltningsavgjørelse, og er derfor omfattet av forvaltningslovens bestemmelser.

El-tilsynsloven har ingen særregler om habilitet. Av instruks for everk pålagt lokalt elektrisitetstilsyn av 29. november 1994, fremgår det at tilsyn skal utøves på en måte som er forenlig med kravene til god forvaltningsskikk og offentlig myndig-

hets habilitet og uavhengighet fra de pliktsubjekter man skal føre tilsyn med. Instruksene inneholder i tillegg habilitetsbestemmelser av mer generell karakter. Tilsynsmyndigheten skal være organisert slik at den er uhildet og uavhengig i forhold til forretningsmessig virksomhet. Hensikten med denne bestemmelsen er å sikre at DLE og sakkyn-dige ikke blander sammen oppgaven som tilsyns-myndighet med annen forretningsmessig virksomhet. Det kreves ikke at tilsynet skilles ut som egen juridisk enhet. DLE kan således inngå som del av et selskap som også forvalter andre interesser. Den indre organisering av selskapet må imidlertid være slik at DLE unngår for tette bånd til forretningsmessig virksomhet.

3.2.2 Høringsforslaget

DLE er tillagt oppgaver av stor elsikkerhetsmessig betydning. Det er derfor viktig at denne virksomheten utøves på en måte som sikrer ivaretagelse av lovens ulike formål, upåvirket av utenforliggende forhold.

Kravene til organisatorisk skille, slik de fremkommer av gjeldende instruks, er i praksis ikke fulgt opp av samtlige netteiere. Enkelte netteiere har f.eks. valgt å organisere en installasjonsenhet i samme avdeling som DLE. Dette skaper fare for sammenblanding av roller, og vil kunne svekke tiliten til tilsynsmyndighetens objektivitet og uavhengighet. En slik organisasjonsform vil også kunne svekke den frie konkurranserett, gjennom favorisering av egne enheter.

Departementet foreslo i høringsrunden en videreføring av instruksens krav om organisatorisk skille mellom DLE og øvrig virksomhet hos netteier. For å bidra til større gjennomslagskraft i praksis, foreslo departementet å nedfelle de organisatoriske kravene i el-tilsynsloven. Departementet foreslo også en lovfesting av instruksens habilitetsbestemmelser. I høringsbrevet ble det uttalt at forvaltningslovens regler skal tjene som et utgangspunkt for tolkningen av habilitetsbestemmelsene, men slik at Kongen skal kunne gi særlige regler om habilitet, tilpasset elsikkerhetsområdet. I høringsrunden ble det understreket at habilitetsbestemmelsene også skal gjelde for sakkyndige og andre som utfører oppgaver for DLE.

Departementet foreslo at Kongen gir nærmere regler om organiseringen av og arbeidet til det lokale elektrisitetstilsyn og sakkyndige som utfører oppgaver for det lokale elektrisitetstilsyn.

3.2.3 Høringsinstansenes syn

Olje- og energidepartementet

Departementet mener det vil være hensiktsmessig at forvaltningslovens bestemmelser om habilitet benyttes i så stor utstrekning som mulig.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Departementet har ingen merknader til dette forslaget.

Konkurransetilsynet

Tilsynet mener den foreslåtte modellen ikke i tilstrekkelig grad vil innebære en nødvendig klargjøring av aktørenes roller og habilitet. Tilsynet mener at det fortsatt vil være problematisk at tilsynsfører i noen tilfeller er tilknyttet en enhet som konkurrerer med tilsynsobjektene.

Tilsynet støtter forslaget i UPK-rapporten fra 2001 om en omlegging av DLE fra forvaltningsmyndighet til forretningsmessig tjenesteleverandør. Modellen som skisseres i rapporten om et klart skille mellom myndighetsutøvelse og teknisk tilstandskontroll vil gi den samfunnsøkonomisk beste løsningen.

Dersom dagens organisering med DLE som en del av nettselskapenes virksomhet videreføres, mener Konkurransetilsynet det bør vurderes å stille krav til funksjonelt og selskapsmessig skille mellom DLE og annen konkurranseutsatt virksomhet i nettselskapet.

DSB:

Direktoratet ser det som viktig at eventuelle kontrollselskaper er uavhengige og objektive i sitt arbeid. DSB har sett eksempler på netteiere som har organisert en installasjonsavdeling i samme avdeling som DLE, men DSB har til nå ikke hatt klar nok hjemmel for å få netteier til å endre dette.

Direktoratet viser også til den rett tilsynsmyndigheten ved DLE har, til for eksempel å komme inn i privat bolig for å kunne utføre tilsyn er meget sterk jf. el-tilsynsloven § 5. Det er derfor særdeles viktig at eier av boligen kan være sikker på at tilsynspersonellet og tilsynsmyndigheten er uavhengige og objektive i sitt arbeid. Videre må en være sikker på at den som fører tilsyn med det elektriske anlegget ikke har skjult agenda ved å sikre salg av tjenester fra andre enheter innenfor samme konsern.

EL & IT Forbundet:

Forbundet er fornøyd med at det kommer et lovforslag som stiller krav til habilitet, kvalifikasjoner, organisering og uavhengighet, og håper at

dette fører til at netteiere ikke får en dobbeltrolle hvor de både utfører tilsyn og er ansvarlig for annen virksomhet innenfor sitt eget nett.

Forbundet er tilhenger av et sterkt og uavhengig tilsyn, at dobbeltroller forhindres og at det stilles klare krav til kompetanse.

Foreningen for EL og IT Bedriftene (Nelfo):

Nelfo peker på at flere nettselskaper, særlig de større, i dag har organisert sin virksomhet slik at det kan virke uklart om de forskjellige funksjoner og forretningsområder er tilstrekkelig skilt. Dette genererer mange diskusjoner om habilitet. Flere av de største energiselskapene er organisert som konserner. Men administrativt er de enkelte datterselskap ofte lokalisert under samme tak, og det er tilfeller hvor tilsynsvirksomheten driver kommersiell reklame for samme konserns installasjonsvirksomhet. Disse er i direkte konkurranse med de øvrige installasjonsforetakene innenfor samme forsyningsområde. Det må etter Nelfos syn, stilles klare krav til netteier om at de forskjellige funksjonene, om de er organisert avdelingsvis eller etter en konsernmodell, holdes klart fra hverandre, slik at det ikke er tvil om at habilitetskravet i § 9, 4. ledd blir overholdt. Etter foreningens oppfatning bidrar ikke det regelverket som administreres av NVE, i tilstrekkelig grad til at energiselskapene og netteierne holder rene nok linjer her.

Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk (NTE Nett AS):

Selskapet mener at bestemmelsen i lovforslaget § 9 fjerde ledd kan hindre DLE og sakkyndige i å utøve enhver form for salgbare aktiviteter som vil kunne være relevante for DLE eller sakkyndige, også utenfor et e-verks konsesjonsområde. Aktivitet utenfor konsesjonsområdet vil ikke gjøre et DLE eller sakkyndige mindre uhildet og uavhengig, men vil derimot bidra til nødvendig kompetanseutvikling. Dette vil igjen gjøre yrket mer attraktivt.

Agder Energi Nett AS og utredning fra Mageli Advokatfirma AS (med tilslutning fra Agder Energi Nett-konsult AS, Valdres Energiverk AS, Eidsiva nettforvaltning, Elsikkerhet Øst og Elverum Energiverk Nett AS):

Etter selskapets oppfatning vil det være fullt ut forsvarlig å basere habilitetsreglene på forvaltningslovens bestemmelser. Innholdet i forvaltningslovens habilitetsregler er velkjente gjennom lang tids praksis, og er så elastiske i sin form at de vil fange opp praktiske tilfeller hvor det kan settes spørsmål ved den enkelte ansattes objektivitet og upartiskhet. Dersom man lager "egne" habilitets-

regler, skapes det uklarerhet i om gjeldende praksis knyttet til forvaltningslovens habilitetsregler er relevant ved tolkningen.

I stedet for å fokusere på at DLE eller sakkyndige får betalt for tjenestene, mener selskapet at det i stedet bør legges vekt på hvilke type tjenester som kan reise tvil om den sakkyndiges habilitet og objektivitet. Slik selskapet ser det, bør det her kunne foretas et skille mellom kontrolltjenester på den ene siden og installasjonsvirksomhet og tilknyttet rådgivning på den annen side. Mens installasjonsvirksomhet åpenbart kan skape problemer i forhold til habilitet og objektivitet (f.eks. fordi man skal kontrollere installasjonsvirksomhet utført av andre ansatte i samme selskap), er det mer vanskelig å se at dette uten videre gjør seg gjeldende for kontrolltjenester av typen elsikkerhetskontroller og eltakst.

3.2.4 Departementets vurderinger

Tilsynsrollen må utøves på en måte som inngir tillit i det marked som skal betjenes. Publikum bør således sikres uavhengige uttalelser, og kunne stole på de uttalelser som kommer fra en kontrollør, uten frykt for at pålegg, råd og informasjon gis som ledd i en markedsføringskampanje for andre tjenester.

De regler som fastsettes på angjeldende område, må derfor forhindre sammenblanding av roller, slik at kommersielt, økonomisk eller annet press ikke påvirker tilsynsmyndighetens aktivitet.

Ovennevnte hensyn gjør seg gjeldende også for sakkyndige som utfører oppgaver for DLE. Det bør derfor stilles like krav til utøvelsen av tilsynsoppgavene, uavhengig av om DLE velger å utføre oppgavene selv, eller legger oppgavene til eksterne sakkyndige.

Av gjeldende instruks for everk fremgår det at tilsynsmyndigheten skal være organisert slik at den er uhildet og uavhengig i forhold til forretningsmessig virksomhet. Instruksens bestemmelse er i praksis forstått som et krav om organisatorisk skille mellom DLE og virksomhetens øvrige aktiviteter. Departementet har vurdert om man skulle innføre et krav om juridisk skille mellom DLE og annen virksomhet hos netteier. Kostnadene ved en slik ordning synes imidlertid ikke å stå i et rimelig forhold til antatt nytteverdi. Det vises i den forbindelse til at nettselskap i dag er av svært varierende størrelse, med tilsvarende variasjoner i størrelsen av de enkelte DLE. Departementet ser imidlertid et fortsatt behov for organisatoriske bestemmelser med mer, som kan forhindre sammenblanding av ulike roller hos netteier. Det fore-

slås overlatt til Kongen å gi nærmere bestemmelser på dette området.

I tillegg til organisatoriske krav med mer, vil det kunne være behov for regler som regulerer tilsynspersonellets muligheter for arbeidsrelatert aktivitet utover de rene DLE-funksjoner. Slike regler vil kunne bidra til å avskjære situasjoner som ellers ville kunne oppfattes som problematiske i forhold til de krav som bør stilles til et uhildet og uavhengig offentlig tilsyn. Departementet foreslår at nærmere regler på dette området fastsettes av Kongen.

For øvrig vil forvaltningslovens habilitetsbestemmelser regulere spørsmålet om habilitet i den enkelte sak. Det er ikke funnet formålstjenlig å gjenta disse habilitetsbestemmelsene i el-tilsynsloven.

4 Tiltak for å sikre bedre etterlevelse av el-tilsynslovens bestemmelser-tvangsmulkt og overtredelsesgebyr

4.1 Gjeldende rett

El-tilsynsloven § 13 lyder som følger:

«I pålegg etter loven her kan det fastsettes en løpende tvangsmulkt for hver dag/uke/måned som går etter utløpet av den frist som er satt for oppfylging av pålegget, inntil pålegget er oppfylt. Tvangsmulkt kan også fastsettes som engangsmulkt. Tilsynsmyndigheten kan falle påløpt tvangsmulkt.»

Bestemmelsen gjelder for pålegg etter loven, og vil ikke kunne anvendes der tilsyn ikke gjennomføres i samsvar med bestemmelser i instruks, rammebrev og lignende fra sentral tilsynsmyndighet.

El-tilsynsloven inneholder også regler om stans av virksomhet/anlegg inntil pålegg er utført (§ 6), og en egen straffebestemmelse (§ 14).

4.2 Forslaget i høringsbrevet

Utviklingen av DLE har de senere årene vært negativ, ved at antallet årsverk og tilsyn har blitt kraftig redusert. I departementets høringsbrev ble det pekt på to lovmessige grep som vil kunne snu denne negative utviklingen. Loven bør for det første klargjøre de overordnede plikter som påhviler netteier pålagt lokalt elektrisitetsilsyn, jf. kapittel 3.1. I tillegg bør lovverket underbygges av regler som bidrar til større grad av etterlevelse i praksis.

For ivaretagelse av sistnevnte forhold, foreslo departementet en utvidelse av dagens regler om tvangsmulkt, slik at tvangsmulkt skal kunne ilegges der netteier ikke følger opp lovverkets krav, slik de fremgår av lovforslaget § 9.

Departementet foreslo også utvidede sanksjonsmuligheter (overtredelsesgebyr) overfor netteier som ikke overholder lovverkets bestemmelser.

4.3 Høringsinstansenes syn

Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet:

Departementet og tilsynet er positive til forslagene om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

Foreningen for EL og IT Bedriftene (Nelfo):

Foreningen mener at en av svakhetene med dagens regelverk, er at DSB har hatt liten mulighet til inngrep mot mangelfullt tilsynsarbeid. Elsikkerhetsmessig har det vært uheldig at man ikke alle steder har fulgt opp det årlige rammebrevets intensjoner. DSB kan kun gjøre dette gjennom klare hjemler som gir mulighet for inngrep på en effektiv måte, når svikt i intensjonen med og forvaltningen av regelverket åpenbarer seg. Nelfo støtter forslaget til § 9, 1. og 2. ledd, sammenholdt med forslaget § 13 a, og mener dette vil gi DSB mer direkte sanksjonsmulighet når tilsynsoppgaver ikke følges opp. Hva som legges i "nødvendige ressurser" og hvor raskt DSB skal følge opp, bør etter foreningens oppfatning tydeliggjøres nærmere.

Nelfo støtter departementets begrunnelse for ny § 13 a. Foreningen mener det er klart at innføring av et nytt sanksjonsmiddel som overtredelsesgebyr, må forutsette vilje og anledning rent ressursmessig for DSB, til å kunne benytte dette på en riktig og effektiv måte. Foreningen har derfor med tilfredshet merket seg at departementet ser nødvendigheten av å styrke DSBs regionsapparat for å kunne følge opp dette.

DSB:

Direktoratet ser det som meget positivt at det gis en klar hjemmel for å gi tvangsmulkt til netteiere som ikke følger kravene som settes i lov eller forskrift, da det er en mangel ved dagens regelverk at klar hjemmel for dette ikke finnes. En tvangsmulkt vil kunne gi netteiere et ekstra incitament for å følge de krav som settes. Direktoratet har i andre saker sett at tvangsmulkt har vært særdeles effektivt for å få tilsynsobjektet til å rette avvik innen den angitte fristen. Direktoratet er

også positiv til forslaget om overtredelsesgebyr, og uttrykker at man ved ileggelse av overtredelsesgebyr ikke kan bruke andre straffesanksjoner for det samme forholdet.

EL&IT Forbundet:

Forbundet støtter forslagene om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

Sysselmannen på Svalbard:

Svalbardtraktaten artikkel 8 annet og tredje ledd bestemmer at skatter, gebyr og avgifter som oppkreves på Svalbard, utelukkende skal komme Svalbard til gode, og ikke være høyere enn behovene for øygruppen tilsier. Dette innebærer at dersom det skulle bli aktuelt å innkreve slikt tvangsgebyr til fordel for statskassen på Svalbard, må dette inntektsføres på Svalbardbudsjettet, eventuelt som egen post i den enkeltes etats budsjett, som det henvises til i Svalbardbudsjettet.

4.4 Departementets vurderinger

El-tilsynslovens bestemmelse om tvangsmulkt kan ikke anvendes der tilsyn ikke gjennomføres i samsvar med instruks og rammebrev. I slike tilfeller mangler egnede virkemidler for å kunne fremtvinge oppfyllelse av pålegg gitt av sentral tilsynsmyndighet. Dette har gitt seg utslag i ulik grad av etterlevelse av regelverket. Avvik har imidlertid ikke fått konsekvenser for netteier, utover en påpekning av uoverensstemmelse med gjeldende regelverk. Dette svekker de interesser som el-tilsynsloven er ment å skulle ivareta.

For å avhjelpe disse forholdene, foreslår departementet en utvidelse av virkeområdet for reglene om tvangsmulkt. Denne utvidelse finner sted gjennom presiseringen av plikter i lovforslaget § 9 og bestemmelser gitt i medhold av loven. Tvangsmulkt vil etter dette kunne ilegges netteier ved manglende etterlevelse av pålegg etter loven og bestemmelser gitt i medhold av loven. Adgangen til å ilegge netteier tvangsmulkt foreslås innarbeidet i lovforslaget § 13.

Formålet med tvangsmulkt vil være å fremtvinge oppfyllelse, slik at lovlig tilstand gjenopprettes. Foruten den praktiske anvendelsen av bestemmelsen, antas bestemmelsen å kunne få en viktig preventiv effekt, der vissheten om dette reaksjonsmiddel, vil kunne bidra til større grad av etterlevelse i praksis.

Tvangsmulkt skal fungere som et pressmiddel for å bringe et ulovlig forhold til opphør. Forutsetningen for å ilegge tvangsmulkt er at det foreligger en ikke-oppfylt forpliktelse. Vedtak om tvangs-

mulkt kan derfor ikke treffes etter at det ulovlige forholdet er opphørt. For enkelte aktører vil det kunne fremstå som fristende å avvende myndighetenes inspeksjon og oppfølging, før nødvendige rettelser foretas. Selv om forholdene rettes i ettertid, vil imidlertid ulike interesser allerede kunne være skadelidende. Et underdimensjonert elektrisitetstilsyn har f.eks gjennomført færre tilsyn enn pålagt, eller gjennomført tilsyn av mer overfladisk karakter. Gjennom tilsyn avdekkes et stort antall feil og mangler, noen av alvorlig karakter. I ytterste konsekvens vil mangelfullt tilsyn kunne medføre tap av liv og helse. Følgene av lovbrudd på elsikkerhetsområdet kan derfor være til dels svært dramatiske.

Slike brudd på regelverket vil ikke i tilstrekkelig grad bli fanget opp av reglene om tvangsmulkt. Etter forholdene vil imidlertid lovens straffebestemmelse (§ 14) kunne anvendes. Bruk av straffebestemmelsen vil imidlertid kunne fremstå som uforholdsmessig og upraktisk. Samtidig innebærer en slik reaksjon en belastning på politiet og påtalemyndigheten. Det kan også anføres at en straffereaksjon ofte kommer lenge etter overtredelsen, og slik sett vil kunne svekke straffens preventive virkning.

Bestemmelsen om stenging av virksomhet (§ 6) vil også kunne fremstå som upraktisk og lite formålstjenlig.

For å sikre nødvendig grad av respekt for regelverket, og for ivaretagelse av viktige samfunnsinteresser, er det etter departementets syn behov for mer velegnede sanksjonsmidler i el-tilsynsloven. Det er således behov for et sanksjonsmiddel, som rammer de rene lovovertrедelser, og som vil kunne ilegges raskt og effektivt, uten store omkostninger, og som vil kunne tilpasses den enkelte lovovertrедelse. Innføring av overtredelsesgebyr vil etter departementets syn kunne dekke alle disse formålene. Overtredelsesgebyr vil i denne sammenheng innebære at netteier pålegges å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av overtredelser av lovverkets bestemmelser. Gebyret er ment å ha en pønalt effekt, dvs. at sanksjonen skal føles som et onde for netteier. Størrelsen på overtredelsesgebyret må avpasses de hensyn som el-tilsynsloven skal ivareta. Dette innebærer at gebyret må kunne settes så vidt høyt at nødvendig grad av respekt og etterlevelse av lovverket opprettholdes.

Det overlates til Kongen å gi nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av overtredelsesgebyr, herunder rammer for forvaltningens skjønn, oppfyllelsesfrist med mer.

Ileggelse av overtredelsesgebyr antas langt på vei å ville bli den dominerende sanksjonsform overfor nettselskap som ikke overholder el-tilsynslovens bestemmelser. Dette vil kunne gi en viss avlastning på straffesakskjeden for saker av denne karakter. Departementet ønsker imidlertid ingen avkriminalisering på dette lovområdet, i det overtredelser vil kunne ha til dels betydelige samfunnsmessige skadevirkninger. Det bør derfor fremdeles foreligge mulighet for å reagere strafferettlig overfor nettselskap som bryter regelverket. I hovedsak antas imidlertid straffebestemmelsen å ville bli benyttet ved grovere eller gjentatte lovbrudd. For øvrig vises det til at lovens straffebestemmelse også omfatter andre aktører enn nettselskap, og derfor også av denne grunn bør opprettholdes.

Eventuelle lovmessige avvik vil bli avdekket gjennom tilsyn av netteier. For å sikre en effektiv håndhevelse av lovens regler, er det nødvendig med økt oppmerksomhet på denne tilsynsoppgaven.

5 Andre lovendringsforslag

5.1 Gjeldende rett

Av el-tilsynsloven § 11 annet ledd fremgår følgende:

«Kongen kan bestemme at det lokale elektrisitetstilsyn (jf. § 9) kan pålegges å føre kontroll med elektrisk utstyr som tilbys eller omsettes innenfor vedkommende anleggs forsyningsområde.»

Netteier ved de lokale elektrisitetstilsyn er i medhold av denne bestemmelsen pålagt å føre tilsyn med elektriske produkter som omsettes innenfor deres forsyningsområde. Det nærmere innholdet av denne forpliktelsen fremgår av Instruks av 29. november 1994 og rammebrev fra sentral tilsynsmyndighet.

Loven omfatter således tilsyn med elektrisk utstyr. Ordlyden i de ulike lovbestemmelser er imidlertid i varierende grad tilpasset denne virkelighet.

El-tilsynsloven § 6 lyder som følger:

«Tilsynsmyndigheten gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak ellers som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne lov. Det skal settes en frist for når pålegget skal være utført.

Dersom pålegg ikke oppfylles innen fristen kan tilsynsmyndigheten helt eller delvis stanse

virksomheten og/eller anlegget inntil pålegget er utført.

Ved overhengende fare kan tilsynsmyndigheten foreta stansing selv om pålegg ikke er gitt.»

Bestemmelsen omfatter også elektrisk utstyr, selv om dette ikke fremkommer direkte av bestemmelsens ordlyd.

El-tilsynsloven § 6 gjelder også for de lokale elektrisitetstilsyn, jf. § 9. De lokale elektrisitetstilsyn vil herunder kunne treffe enkeltvedtak som omhandler elektrisk utstyr innenfor deres forsyningsområde. De lokale elektrisitetstilsyn er imidlertid instruert av sentral tilsynsmyndighet (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap) om ikke å benytte sistnevnte myndighet. I praksis har derfor bestemmelsen, på produktområdet, vært forvaltet av DSB som førsteinstans de senere årene.

El-tilsynsloven § 7 lyder som følger:

«Når elektriske anlegg medfører sjenerende elektriske forstyrrelser, kan tilsynsmyndigheten gi pålegg om straks å sette anlegget i sådan stand at disse forstyrrelser så vidt mulig fjernes.

Tilsynsmyndigheten kan, i den utstrekning den anser det nødvendig til ivaretagelse av berettigede almene interesser, gi forskrifter om at elektriske anlegg, anleggsdeler eller apparater som etter tilsynsmyndighetens mening vesentlig forstyrrer radiolyttingen, ikke må drives eller brukes til visse tider av døgnet, dersom disse forstyrrelser ikke unngås ved de foranstaltninger som tilsynsmyndigheten i henhold til gjeldende forskrifter kan påby.»

Bestemmelsen omfatter også elektrisk utstyr, selv om dette ikke fremgår direkte av bestemmelsens ordlyd.

5.2 Høringsforslaget

El-tilsynsloven § 6 omhandler virksomheter og elektriske anlegg. Den omhandler også elektrisk utstyr, selv om dette ikke fremgår direkte av lovbestemmelsen. I medhold av denne bestemmelsen vil det blant annet kunne nedlegges forbud mot omsetning og bruk, samt kreves tilbaketrekking av elektrisk utstyr. For å synliggjøre at bestemmelsen også omfatter elektrisk utstyr, foreslo departementet å eksemplifisere i lovteksten mulige administrative tiltak på produktområdet.

Departementet foreslo også endringer i el-tilsynsloven § 8 (dagens § 9). De lokale elektrisitetstilsyn har i dag ikke adgang til å stanse virksomhet

etter loven § 6. Dette er beføyelser som ligger til sentral tilsynsmyndighet (DSB). Slik bestemmelsen er praktisert, er det også kun sentral tilsynsmyndighet som kan forby omsetning og bruk, kreve tilbaketrekking av elektrisk utstyr med mer. I høringsbrevet ble det foreslått en videreføring av denne ordningen, overensstemmende med de endringer som gjøres i el-tilsynsloven § 6.

I tillegg foreslo departementet en klargjøring av el-tilsynsloven § 7 (som gjelder tiltak mot sjenerende elektriske forstyrrelser), slik at bestemmelsens ordlyd samsvarer med gjeldende rett.

5.3 Høringsinstansenes syn

EL&IT Forbundet:

Forbundet er fornøyd med innholdet av disse forslagene.

Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk (NTE Nett AS):

Selskapet bemerker at det å ikke kunne forby omsetning av et elektrisk produkt som åpenbart kan betraktes som elsikkerhetsmessig å representere en fare, vil kunne medføre at slike farlige produkter havner på markedet før de kan stanses av DSB. Det å trekke tilbake produkter byr oftest på store problemer.

5.4 Departementets vurderinger

El-tilsynsloven omfatter også tilsyn med elektrisk utstyr. Lovens bestemmelser er imidlertid i ulik grad tilpasset denne virkelighet. På enkelte områder gir lovens ordlyd til dels mangelfull veiledning til lovens brukere. Bestemmelsene bør derfor klargjøres, overensstemmende med gjeldende rett.

El-tilsynsloven gir i dag hjemmel for de lokale elektrisitetstilsyn til blant annet å kunne stanse elektrisk utstyr. I praksis har imidlertid denne myndighet vært utøvet av sentral tilsynsmyndighet (DSB). DSB har myndighet til å henvende seg til importør av produktet, og vil, gjennom et vedtak om omsetningsforbud, kunne stoppe produktet i hele landet. Denne ordningen, med sentral tilsynsmyndighet som førsteinstans, bidrar til en effektiv og ensartet praksis på produktområdet. Departementet ønsker derfor å lovfeste denne ordningen. For å kunne møte eventuelle fremtidige endringsbehov, foreslår departementet at Kongen skal kunne tillegge også de lokale elektrisitetstilsyn slik myndighet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn endringer i el-tilsynsloven §§ 6, 7 og 8.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

En effektiv gjennomføring av de ulike lovforslag, vil forandre økt oppmerksomhet på tilsyn med DLE og netteier. For sentral tilsynsmyndighet (DSB) må det påregnes en økning i tilsynsaktiviteten på dette felt. For å møte dette økte tilsynsbehovet, må bemanningen til DSB økes med anslagsvis én person per tilsynsregion. Kostnadene ved økt bemanning vil kunne dekket gjennom økte gebyrer for netteiere. Det er for tiden under utarbeidelse en egen gebyrforskrift for tilsyn utført av DSB.

Den enkelte netteier og DLE må, i den grad kontrolltjenester kjøpes i markedet, inneha nødvendig bestillerkompetanse og etablere nødvendige ordninger for kontroll av de tjenester som kjøpes. Dette anslås ikke å innebære nevneverdige kostnader for nettselskapene.

For netteiere som har valgt å nedbemanne DLE, og som nå ikke gjennomfører tilsyn i samsvar med årlige føringer fra sentral tilsynsmyndighet, vil lovforslaget innebære økte kostnader og administrative konsekvenser. Dette er kostnader som er forutsatt dekket via nettarriffen. I de tilfellene det har vært for liten tilsynsaktivitet, har netteiere som følge av dette kunnet generere et større overskudd enn lovens system legger opp til.

7 Merknader til de enkelte lovbestemmelser

Til § 6

Bestemmelsen omfatter også elektrisk utstyr, men dette fremgår ikke eksplisitt av lovbestemmelsen. Dette søkes klargjort for lovens brukere, gjennom eksemplifisering av reaksjonsmidler som står til rådighet for tilsynsmyndighet.

Endringen er kun av redaksjonell karakter, og innebærer således ingen realitetsendring i forhold til gjeldende rett.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med myndighetsfordelingen mellom sentral og lokal tilsynsmyndighet, jf. el-tilsynsloven § 8.

Til § 7

Bestemmelsens klargjøres, slik at ordlyden også omfatter elektrisk utstyr. Denne klargjøring foreslås gjennomført ved å tilføye ordene «elektrisk utstyr» i bestemmelsens første ledd, og å erstatte ordet «apparater» med «elektrisk utstyr» i bestemmelsens annet ledd. Forslagene innebærer ingen realitetsendringer i forhold til gjeldende rett.

Til § 8

Bestemmelsen står pr. i dag «ledig», jf. tidligere lovbestemmelse er opphevet.

Gjeldende § 9 foreslås, med visse modifikasjoner, flyttet til § 8.

Bestemmelsen tilpasses de endringer som gjøres i el-tilsynsloven § 6. Det er kun sentral tilsynsmyndighet som på produktområdet (elektrisk utstyr) skal kunne fatte vedtak etter el-tilsynsloven § 6. Kongen kan imidlertid i forskrift åpne for at også de lokale elektrisitetstilsyn tillegges slik myndighet.

*Til § 9**Første ledd*

Bestemmelsene gir en lovmessig klargjøring av de plikter som påligger eier som er pålagt lokalt elektrisitetstilsyn. Netteier skal til enhver tid sørge for ivaretagelse av de krav som fremgår av loven og bestemmelser gitt i medhold av loven.

Pliktenes innhold forutsettes nærmere presisert i forskrift og instruks. I en instruks vil fokus være på tilsynsaktivitet det enkelte år, med nedfellelse av konkrete føringer for prioriteringer og omfang av tilsyns- og informasjonsaktivitet. Instruksen vil f.eks kunne omhandle bestemmelser om antall tilsyn det enkelte år med elinstallatører, boliger og lignende. Instruksen forutsettes å kunne endres relativt hyppig, basert på risikovurderinger de enkelte år.

De lovmessige krav vil fordre at netteier til enhver tid sørger for nødvendige økonomiske og personellmessige ressurser til håndtering av oppgaver etter lovverket.

Manglende etterlevelse av lovverket, vil kunne følges opp med pålegg av ulik karakter. Slike pålegg vil kunne brukes som grunnlag for ilegging av tvangsmulkt etter el-tilsynsloven § 13. Brudd på lovverkets ulike bestemmelser vil etter forholdene kunne resultere i overtredelsesgebyr etter tilsynsloven § 13 a.

Annet ledd

Bestemmelsen åpner for at netteier kan sette ut oppgaver til eksterne aktører. Den nærmere avgrensning av hvilke oppgaver som skal forbeholdes DLE, og hvilke oppgaver som kan legges til eksterne aktører, avklares gjennom forskrift.

Tredje ledd:

Kongen kan gi forskrift om organiseringen av og arbeidet til det lokale elektrisitetstilsyn og sakkyndige som benyttes. Det vi herunder kunne gis bestemmelser om oppgaver og oppgaveutførelse,

organisatoriske krav med mer. Det vil i medhold av bestemmelsen kunne stilles krav om at tilsynspersonell ikke utfører bestemte typer oppgaver ved siden av DLE-oppgavene.

Til § 11 annet ledd

Som følge av endringer i paragrafinndeling, vil riktig henvisning i denne bestemmelsen være el-tilsynsloven § 8.

Til § 13 – tvangsmulkt

De overordnede plikter som påligger eier pålagt lokalt elektrisitetstilsyn, foreslås nedfelt i el-tilsynsloven § 9. Disse plikter vil bli nærmere presisert i forskrift og instruks. Tvangsmulkt vil kunne ilegges der netteier ikke etterfølger pålegg etter loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven. Dette innebærer en utvidelse av virkeområdet for bestemmelsen om tvangsmulkt.

Hjemmelen for å fastsette tvangsmulkt i slike tilfeller foreslås inntatt i nytt annet ledd i bestemmelsen.

Til § 13a – overtredelsesgebyr

Netteier vil etter bestemmelsen kunne ilegges overtredelsesgebyr ved overtredelse av bestemmelsene i § 8 og § 9. Slikt gebyr vil også kunne ilegges ved overtredelse av forskrifter gitt i medhold av loven, i tilfeller der dette uttrykkelig fremgår av forskriftsbestemmelsen.

Overtredelsesgebyr vil f.eks kunne ilegges der nettselskap ikke fører nødvendig tilsyn i samsvar med lov og forskrift, ikke gir tilstrekkelige ressurser til lokalt elektrisitetstilsyn eller ikke følger de organisatoriske kravene som følger av lovverket. Overtredelsesgebyr kan ilegges selv om nettselskapet retter forholdet. Dersom nettselskapet ikke retter forholdet, vil ilegging av tvangsmulkt kunne være et mer naturlig reaksjonsmiddel.

Overtredelsesgebyr retter seg mot begåtte overtredelser, og har hovedsakelig et pønalt formål. Sanksjonsformen skal kunne benyttes i tilfeller der noen er å bebreide for overtredelsen. Skyldkravet etter bestemmelsen vil derfor være forsett eller uaktsomhet.

Ileggelse av overtredelsesgebyr anses ikke som straff etter grunnloven § 96, og kan derfor ilegges administrativt.

Myndighet til å legge overtredelsesgebyr etter § 13 a foreslås lagt til sentral tilsynsmyndighet, som nå er DSB. Ileggelse av overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak, som vil kunne påklages til overordnet forvaltningsmyndighet etter forvaltningslovens bestemmelser. Det vil på vanlig måte være

anledning til sivilrettslig prøving av saken for domstolene.

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK, nedfelt i lov 21. mai 1999 nr. 30), vil kunne begrense adgangen til å straffeforfølge et forhold som allerede er sanksjonert gjennom overtredelsesgebyr. Det vises her til EMK protokoll 7 artikkel 4, som setter forbud mot dobbeltstraff for ett og samme forhold. I den grad overtredelsesgebyr defineres som straffsiktelse («criminal charge») etter EMKs bestemmelser, vil overtredelsen ikke i tillegg kunne sanksjoneres gjennom andre tiltak som defineres som straffsiktelse.

For vurderingen av valg av sanksjon i det enkelte tilfelle, vil bl. a følgende momenter være relevante; virkningene av lovovertrедelsen, omfanget av lovovertrедelsen, graden av utvist skyld,

motivet for handlingen og hensynet til opprettholdelse av respekt for regelverket.

Det foreslås overlatt til Kongen å gi nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av overtredelsesgebyr. Det vil herunder kunne fastsettes rammer for forvaltningens skjønn, bestemmelser om oppfyllelsesfrist med mer.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr

I

I lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (*el-tilsynsloven*).

§ 6 skal lyde:

Tilsynsmyndigheten gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak ellers som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne lov. *Tilsynsmyndigheten kan herunder forby omsetning og bruk av elektrisk utstyr, og påby at utstyr som er omsatt, trekkes tilbake fra distributør eller bruker.* Det skal settes en frist for når pålegget skal være utført.

Dersom pålegg ikke oppfylles innen fristen kan tilsynsmyndigheten helt eller delvis stanse virksomheten og/eller anlegget inntil pålegget er utført.

Ved overhengende fare kan tilsynsmyndigheten foreta stansing selv om pålegg ikke er gitt.

§ 7 skal lyde:

Når elektriske anlegg eller elektrisk utstyr medfører sjenerende elektriske forstyrrelser, kan tilsynsmyndigheten gi pålegg om straks å sette anlegget eller utstyret i sådan stand at disse forstyrrelser så vidt mulig fjernes.

Tilsynsmyndigheten kan, i den utstrekning den anser det nødvendig til ivaretagelse av berettigede almenne interesser, gi forskrifter om at elektriske anlegg, anleggsdeler eller elektrisk utstyr som etter tilsynsmyndighetens mening vesentlig forstyrrer radiolyttingen, ikke må drives eller brukes til visse tider av døgnet, dersom disse forstyrrelser ikke unngås ved de foranstaltninger som tilsynsmyndigheten i henhold til gjeldende forskrifter kan påby.

Ny § 8 skal lyde:

Kongen kan gi forskrift om at eiere av visse anlegg selv plikter å føre tilsyn med de installasjoner som er tilknyttet anlegget (lokalt elektrisitetstilsyn). Det lokale elektrisitetstilsynet er underlagt sentralt tilsyn.

For det lokale elektrisitetstilsynet gjelder for øvrig §§ 5, 6, 6a, 6b og 7 første ledd. Det lokale elektrisitetstilsynet kan imidlertid ikke stanse virksomhet etter § 6 annet ledd. Det lokale elektrisitetstilsynet kan ikke treffe tiltak etter § 6 for elektrisk utstyr, med mindre Kongen i forskrift bestemmer noe annet.

§ 9 skal lyde:

Eier som er pålagt lokalt elektrisitetstilsyn, skal til enhver tid sørge for å oppfylle de kravene som fremgår av denne loven og bestemmelser gitt i medhold av loven, herunder følge instruksjoner som nærmere presiserer innholdet av de lovmessige kravene til tilsynsaktiviteten.

Eier som er pålagt lokalt elektrisitetstilsyn, kan, som ledd i forberedelsen av vedtak som nevnt i § 6, jf. § 8, la andre offentlige eller private sakkyndige utføre oppgaver på sine vegne. Kongen kan gi nærmere regler om hvilke oppgaver som kan settes ut til slike sakkyndige.

For å sikre at tilsyn utføres uavhengig av forretningsmessig virksomhet, kan Kongen gi forskrift om organiseringen av og arbeidet til det lokale elektrisitetstilsynet og sakkyndige som nevnt i annet ledd. Forskriften kan herunder inneholde bestemmelser om hvilke gjøremål som kan utføres ved siden av oppgaver etter loven.

§ 11 annet ledd skal lyde:

Kongen kan bestemme at det lokale elektrisitetstilsyn (jf. § 8) kan pålegges å føre kontroll med elektrisk utstyr som tilbys eller omsettes innenfor vedkommende anleggs forsyningsområde.

§ 13 skal lyde:

I pålegg etter loven her kan det fastsettes en løpende tvangsmulkt for hver dag/uke/måned

som går etter utløpet av den frist som er satt for oppfylling av pålegget, inntil pålegget er oppfylt. Tvangsmulkt kan også fastsettes som engangsmulkt.

Tvangsmulkt kan også fastsettes dersom eier som er pålagt lokalt elektrisitetstilsyn etter § 8, ikke følger kravene etter § 9.

Tilsynsmyndigheten kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

Ny § 13 a skal lyde:

Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelsene i § 8 og § 9 kan sentral tilsynsmyndighet ilegge overtredelsesgebyr.

Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av loven når det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse kan medføre overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Tilsynsmyndigheten kan i særlige tilfeller frafalle ilagt overtredelsesgebyr.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av overtredelsesgebyr.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
