

Rapport for 2023 om DSBs tilsynsvirksomhet på elsikkerhetsområdet

Del av Dokument 1 (2023–2024)



Forsidebilde: Repvåg Kraftlag
ISBN 978-82-8229-574-1

Revisjonen er gjennomført som en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til

- lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd
- instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3 bokstav b
- INTOSAI standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for etterlevelsesrevisjon

Innhold

1	Sammendrag	5
2	Innledning	6
2.1	Bakgrunn	6
2.2	Forvaltningen av elsikkerhetsområdet	7
2.3	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)	9
3	Mål og problemstillinger	11
3.1	Avgrensninger	11
4	Revisjonskriterier	12
4.1	Problemstilling 1 – Ivaretar DSB sitt ansvar for sikkerheten ved elektriske anlegg og for elektrisk utstyr?	12
4.1.1	DSBs tilsyn på elsikkerhetsområdet	12
4.1.2	DSBs oppfølging av el-ulykker	13
4.2	Problemstilling 2 – Etterlever DSB bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering i forbindelse med tilsyn på elsikkerhetsområdet?	14
4.3	Problemstilling 3 – Sikrer Justis- og beredskapsdepartementet gjennom sin styring og oppfølging at elsikkerheten blir ivaretatt i tråd med sentrale bestemmelser på området?	15
5	Metoder	16
5.1	Intervjuer	16
5.1.1	Intervjuer med DSB	16
5.1.2	Intervjuer med Justis- og beredskapsdepartementet.....	17
5.1.3	Intervjuer med andre virksomheter	17
5.2	Dokumentanalyse	17
5.3	Analyse av kvantitative data.....	18
6	Funn	19
6.1	Ivaretar DSB sitt ansvar for sikkerheten ved elektriske anlegg og for elektromedisinsk utstyr?	19
6.1.1	DSB fører tilsyn med maritime elektriske anlegg i henhold til avtale med Sjøfartsdirektoratet	20
6.1.2	DSBs valg av landbaserte tilsynsobjekter er ikke basert på risikovurderinger	20
6.1.3	DSB mangler oversikt over elsikkerheten på flere av de landbaserte tilsynsområdene direktoratet har ansvar for å føre tilsyn med	22
6.1.4	DSB kan gjøre meldeplikten mer kjent og følge opp innmeldte ulykker bedre	26
6.1.5	DSBs internkontroll på elsikkerhetsområdet har svakheter	28
6.1.6	DSB ivaretar ikke sitt ansvar for tilsyn med elektromedisinsk utstyr.....	31
6.2	Etterlever DSB bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering i forbindelse med tilsyn på elsikkerhetsområdet?	34
6.2.1	DSB kan ikke dokumentere at tilsynsgebyrene ikke er overpriset.....	35
6.2.2	Urealistisk budsjettering vrir tilsynene mot de mest betalingsdyktige aktørene	37
6.3	Sikrer Justis- og beredskapsdepartementet gjennom sin styring og oppfølging at elsikkerheten blir ivaretatt i tråd med sentrale bestemmelser på området?.....	38

7	Konklusjon	42
7.1	DSB ivaretar ikke i tilstrekkelig grad sitt ansvar for sikkerheten ved elektriske anlegg og for elektromedisinsk utstyr.....	42
7.1.1	DSB fører tilsyn med maritime elektriske anlegg i henhold til avtale med Sjøfartsdirektoratet	43
7.1.2	DSBs valg av landbaserte tilsynsobjekter er ikke basert på risikovurderinger	43
7.1.3	DSB mangler oversikt over elsikkerheten på flere av de landbaserte tilsynsområdene direktoratet har ansvar for å føre tilsyn med	43
7.1.4	DSB ivaretar ikke sitt ansvar om å føre tilsyn med elektromedisinsk utstyr	44
7.2	DSB etterlever ikke bestemmelsene om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering på elsikkerhetsområdet	44
7.3	Justis- og beredskapsdepartementet har gjennom sin styring og oppfølging ikke i tilstrekkelig grad sikret at elsikkerheten blir ivarettatt i tråd med sentrale bestemmelser på området	45

Tabelloversikt

Tabell 1	Forskrifter og tilsynsområder/målgrupper som omtales i rapporten	8
Tabell 2	Gjennomførte tilsyn av maritime elektriske anlegg i perioden 2015–2022	20
Tabell 3	Gjennomførte tilsyn med landbaserte anlegg i perioden 2015–2022.....	23
Tabell 4	Utførte tilsyn med elektromedisinsk utstyr i perioden 2015–2022.....	33

Figuroversikt

Figur 1	Eksempler på områder hvor elsikkerheten er viktig	6
Figur 2	DSBs organisering av arbeidet med elsikkerhet	9
Figur 3	Gjennomførte tilsyn av elektriske anlegg i perioden 2015–2022	10
Figur 4	Elsikkerhetsseksjonens gebyrinntekter og ressursbruk i ukesverk i perioden 2019–2021	21
Figur 5	Innmeldte el-ulykker til DSB i perioden 2010–2022	27
Figur 7	Oppdrag knyttet til DSBs gebyr og avgiftssystem og risikobaserte tilsyn	39

1 Sammendrag

Etterlevelsesrevisjonen gjelder Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSB) tilsynsvirksomhet på elsikkerhetsområdet. Norge er et av de mest elektrifiserte og digitaliserte landene i verden. Tilstrekkelig og stabil tilgang på elektrisk energi blir stadig viktigere for at samfunnet skal fungere, både i en normalsituasjon og i krise. Dette gjelder på tvers av alle sektorer, fra samfunnsviktige funksjoner, handel og industri via omsorgstjenester til enkeltmennesker. Den teknologiske utviklingen de siste årene og tiltak som følge av det grønne skiftet innebærer nye belastningsmønstre på strømmettet og nye typer installasjoner.

DSB er nasjonal elsikkerhetsmyndighet og skal bidra til at produksjon og overføring av elektrisitet, samt bruk av elektriske anlegg og elektrisk utstyr ikke innebærer unødig fare for liv, helse og materielle verdier.

DSB forvalter lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven) med tilhørende forskrifter og er tillagt ansvar og oppgaver etter denne loven.

El-tilsynslovens formål er ifølge § 2 at elektriske anlegg skal prosjekteres, utføres, drives, vedlikeholdes og kontrolleres slik at de ikke medfører fare for liv, helse og materielle verdier. Videre skal elektrisk utstyr ifølge lovens § 10 være i en slik stand at det i bruk ikke medfører fare for liv, helse eller materielle verdier. Flere rapporter de siste 10-15 årene har synliggjort utfordringer og svakheter på elsikkerhetsområdet.

De sentrale revisjonskriteriene er også utledet fra bevilgningsreglementet, regelverket for økonomistyring i staten og Finansdepartementets rundskriv R-112/15.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Justis- og beredskapsdepartementet og DSB ivaretar sitt ansvar for sikkerheten ved elektriske anlegg og for elektromedisinsk utstyr i samsvar med el-tilsynsloven og annet sentralt regelverk, og om DSB følger bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering.

Revisjonen omfatter DSB og Justis- og beredskapsdepartementet og er gjennomført ved dokumentanalyser, analyser av kvantitative data og intervjuer.

Revisjonen konkluderer med at Justis- og beredskapsdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap ikke i tilstrekkelig grad har ivaretatt sitt ansvar for sikkerheten ved elektriske anlegg og for elektromedisinsk utstyr i samsvar med el-tilsynsloven og annet sentralt regelverk. Videre følger ikke DSB bestemmelsene om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering.

Vi la fram utkast til rapport for Justis- og beredskapsdepartementet i brev av 30. juni 2023. Departementet har i brev av 18. august gitt kommentarer til rapportutkastet.

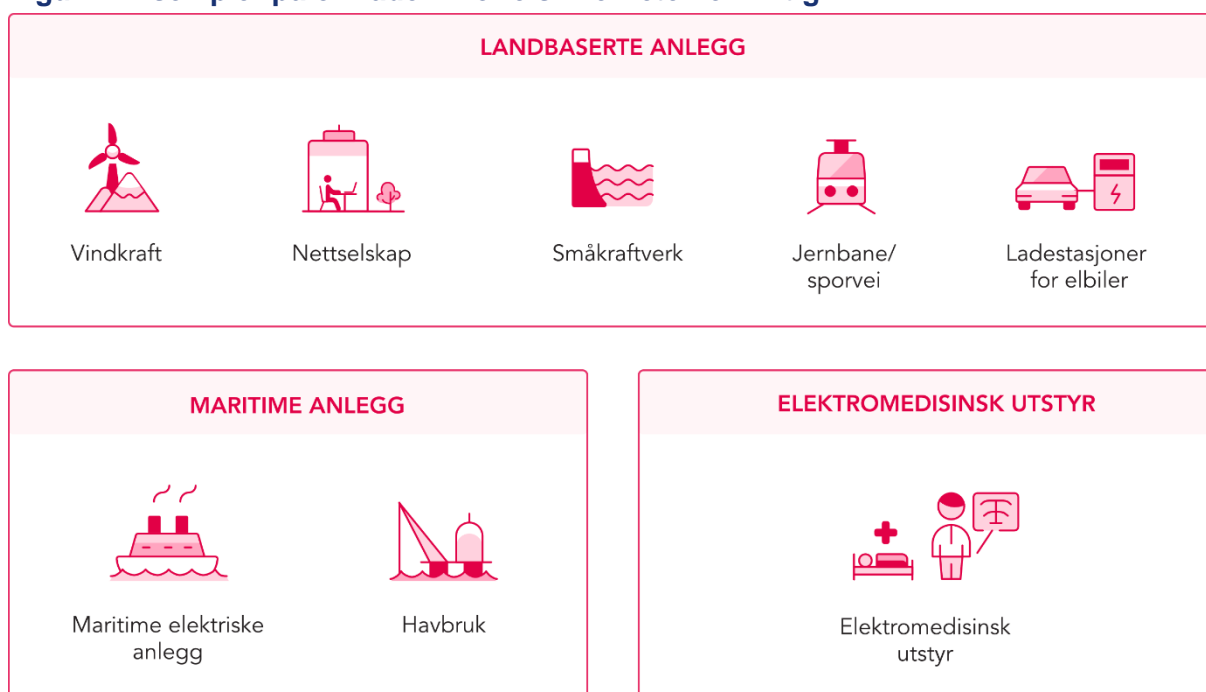
2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Norge er ett av de mest elektrifiserte og digitaliserte landene i verden.¹ Tilstrekkelig og stabil tilgang på elektrisk energi blir stadig viktigere for at samfunnet skal fungere både i en normalsituasjon og i krise. Dette gjelder på tvers av alle sektorer, fra samfunnsviktige funksjoner, handel og industri via omsorgstjenester til enkeltmennesker.² Den teknologiske utviklingen de siste årene og tiltak som følge av det grønne skiftet innebærer nye belastningsmønstre på strømmettet og nye typer installasjoner. Framtidens elsikkerhetsutfordringer er i stor grad knyttet til bruk av ny teknologi og tjenester.³

Elektrisitet er forbundet med potensiell fare for liv, helse og materielle verdier. Strømgjennomgang kan gi alvorlige skader under arbeid, fritid og lek. De siste årene er det i snitt en person som har mistet livet som følge av strømgjennomgang. Årlig oppstår det et antall branner som har bakgrunn i feil i elektrisk utstyr eller i elektriske anlegg. Dette har store samfunnsmessige kostnader og gir store konsekvenser for de som er berørt. Det stilles krav til elsikkerhet for å forebygge at elektriske anlegg og utstyr medfører fare for liv, helse og materielle verdier. Ambisjonen er at produksjon, overføring og bruk av elektriske anlegg og elektrisk utstyr skal være trygt for alle.⁴

Figur 1 Eksempler på områder hvor elsikkerheten er viktig



Kilde: Riksrevisjonen.

DSB sitt arbeid med å ivareta elsikkerhet gjennom el-tilsynsloven er en viktig del av samfunnssikkerheten. Indirekte vil arbeidet også være med på å understøtte de politiske målene om trygghet i samfunnet. Figur 1 illustrerer noen av de viktigste områdene DSB har ansvar for å føre tilsyn med innenfor elsikkerhet. Det har over flere år pågått en prosess for å overføre forvaltningsansvaret for elektromedisinsk utstyr fra DSB til helsemyndighetene. Vi er kjent med at forvaltningsansvaret for håndtering av elektromedisinsk utstyr der det ytes helse- og omsorgstjenester, vil overføres 1. juli 2023. Framdriftsplanene for øvrige områder er noe usikre.⁵

¹ Prop. 1 S (2022–2023), jf. Innst. 6 S (2022–2023)

² Utredning av forvaltningsmodell for elsikkerhetsområdet, rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av JD, OED, NFD og KDD, februar 2022

³ Meld. St. 5 (2020–2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden

⁴ E-post fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen 24. august 2023

⁵ Verifisert referat fra intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. april 2023

Formålet med el-tilsynsloven er at elektriske anlegg skal prosjekteres, utføres, drives, vedlikeholdes og kontrolleres slik at de ikke medfører fare for liv, helse og materielle verdier. I tillegg stiller loven krav til at elektrisk utstyr skal være i en slik tilstand at det i bruk ikke medfører fare for liv, helse eller materielle verdier. Elsikkerhet omfatter også tiltak som reduserer risikoen for feil i elektriske anlegg eller elektrisk utstyr som kan føre til funksjonsfeil eller at strømforsyningen faller bort.⁶

DSB er sentral tilsynsmyndighet etter el-tilsynsloven⁷ og krever inn tilsynsgebyr for å dekke kostnader knyttet til forvaltningen av loven.⁸ Gebyrene blir krevd inn etter gjennomførte tilsyn av landbaserte elektriske anlegg, maritime elektriske anlegg og bruk av elektromedisinsk utstyr i somatiske sykehus og lignende.⁹ Justis- og beredskapsdepartementet har satt et krav til hvor store gebyrinntekter DSB skal få inn gjennom tilsyn. Disse inntektene gis og vises som en inntektsbevilgning i de årlige stortingsproposisjonene. I denne rapporten bruker vi begrepet «inntektskrav» når vi omtaler denne inntektsbevilgningen.

I stortingsmeldingen Samfunnssikkerhet i en usikker verden fra 2020 framgår det at DSB i de senere årene har pekt på flere utfordringer med dagens forvaltningsmodell på elsikkerhetsområdet. I meldingen er det vist til at det er behov for å se nærmere på hvordan elsikkerheten på best mulig måte kan ivaretas i det grønne skiftet, herunder hvordan ansvaret eventuelt kan fordeles mellom de ansvarlige sektormyndighetene. Det ble videre vist til at det skulle nedsettes en arbeidsgruppe bestående av deltakere fra DSB, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Reguleringsmyndigheten for energi og Sjøfartsdirektoratet for å fremme forslag til hvordan elsikkerhetsområdet kan forvaltes på en helhetlig og kostnadseffektiv måte. Rapporten fra utredningen var klar i februar 2022.¹⁰

Rapporten viser til at det erfaringsmessig har vært vanskelig å få gjennomført endringer for å dekke behov identifisert i tidligere utredninger på elsikkerhetsområdet. Flere representanter i utredningens referansegruppe har gitt uttrykk for bekymring for at det kan skje igjen. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Sjøfartsdirektoratet ville ikke gi sin tilslutning til innholdet, konklusjonene og anbefalingene i utredningen fordi de mente at rapporten ikke var grundig nok utredet, og at man ikke hadde oppnådd avklaringer og forankringer underveis i arbeidet.

Rapporten identifiserer flere utfordringer og endringsbehov, herunder behov for å endre finansieringsmodellen, forbedre oversikten over det samlede risikobildet på elsikkerhetsområdet og forbedre samordningen mellom myndighetene på elsikkerhetsområdet. Vår kartlegging viser at flere av utfordringene og svakhetene som nevnes i utredningen, også er omtalt i andre rapporter fra de siste 10–15 årene.

I rapporten Elsikkerhetsprosjektet fra 2017 understrekes det at det er viktig at DSBs tilsyn er mål- og risikobaserte. Det framgår av rapporten at DSBs tilsynsvirksomhet innenfor alle forvaltningsområder i utgangspunktet skal styres ut fra erfaringer fra tidligere tilsyn og risikovurderinger. Finansieringsmodellen har imidlertid medført at de selskapene som faktisk velges ut for tilsyn, avviker fra det direktoratet selv mener burde vært prioritert. Det går fram av rapporten at det er risiko for at denne situasjonen på sikt kan føre til at tid og ressurser prioriteres feil.¹¹

2.2 Forvaltningen av elsikkerhetsområdet

Særpreget med elsikkerhet er at det griper inn i nær sagt enhver annen sektor. Det gjør den fordi elektrisitet er en fleksibel energibærer som kan brukes for bortimot alle formål. Utfordringene på elsikkerhetsområdet er derfor sammensatte og tverrsektorielle.¹² Mens DSB forvalter lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven), forvalter for eksempel Nasjonal kommunikasjonsmyndighet lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven), og Norges vassdrags- og energidirektorat forvalter lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av

⁶ Utredning av forvaltningsmodell for elsikkerhetsområdet, rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av JD, OED, NFD og KDD, februar 2022

⁷ El-tilsynsloven § 3. Petroleumstilsynet er også tilsynsmyndighet etter el-tilsynsloven

⁸ El-tilsynsloven § 4

⁹ Prop. 1 S (2022–2023)

¹⁰ Meld. St. 5 (2020–2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden, jf. Innst. 275 S (2020–2021)

¹¹ Elsikkerhetsprosjektet. Sluttrapport – helhetlig gjennomgang av DSBs arbeid med elsikkerhet, intern DSB-rapport, 2017

¹² Utredning av forvaltningsmodell for elsikkerhetsområdet, rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av JD, OED, NFD og KDD, februar 2022

energi mm. (energiloven).¹³ Sjøfartsdirektoratet har med hjemmel i skipssikkerhetsloven og tilhørende forskrifter forvaltningsansvaret for alle forhold som har betydning for sjøsikkerheten.¹⁴ DSB sitt ansvar for maritim elsikkerhet har også betydning for sjøsikkerheten.¹⁵

Som sentral tilsynsmyndighet etter el-tilsynsloven er DSB delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og gi nærmere reguleringer gjennom forskrifter. Loven, som i stor grad er en fullmaktslov, retter seg både mot eier/bruker av elektriske anlegg og elektrisk utstyr og mot virksomheter og personer som utfører arbeid knyttet til elektriske anlegg og elektrisk utstyr. I tillegg retter loven seg mot de som produserer og omsetter elektrisk utstyr. Nærmere reguleringer skjer gjennom forskrifter som stiller krav til sikkerhetsnivået i elektrisk utstyr og elektriske anlegg. Anerkjente nasjonale og internasjonale standarder angir aksepterte metoder for å etterleve sikkerhetskravene i forskriftene.

DSB fører tilsyn med at målgruppene etterlever regelverket hjemlet i el-tilsynsloven. Andre sentrale virkemidler i DSBs forvaltning av området er regelverksforvaltning, kommunikasjon og veiledning.¹⁶

Tabell 1 Forskrifter og tilsynsområder/målgrupper som omtales i rapporten

Forskrift	Tilsynsområde	Målgruppe
Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)	Alle	Privatpersoner og virksomheter
Forskrift om elektriske forsyningsanlegg	Elektriske forsyningsanlegg, herunder høyspenningsanlegg i industribedrifter og lignende	Havbruksanlegg, nettselskap, produsenter av elektrisk kraft, industri med høyspenningsanlegg, jernbane og sporveier, samt eiere av veily
Forskrift om elektriske lavspenningsanlegg	Elektriske lavspenningsanlegg som ikke er direkte tilknyttet nettselskaps lavspenningsanlegg og elektriske lavspenningsanlegg med egen kraftproduksjon	Privatpersoner og virksomheter
Forskrift om maritime elektriske anlegg	Maritime elektriske lav- og høyspenningsanlegg	Rederier, oljenæringen
Forskrift om sikkerhet ved arbeid i og drift av elektriske anlegg	Elektrofaglig arbeid på elektriske anlegg	Foretak og personer
Forskrift om elektroforetak og kvalifikasjonskrav for arbeid knyttet til elektriske anlegg og elektrisk utstyr	Arbeid knyttet til elektriske anlegg og elektrisk utstyr	Foretak og personer

¹³ Meld. St. 5 (2020–2021), *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*

¹⁴ *Utredning av forvaltningsmodell for elsikkerhetsområdet*, rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av JD, OED, NFD og KDD, februar 2022

¹⁵ *Forskrift om maritime elektriske anlegg*

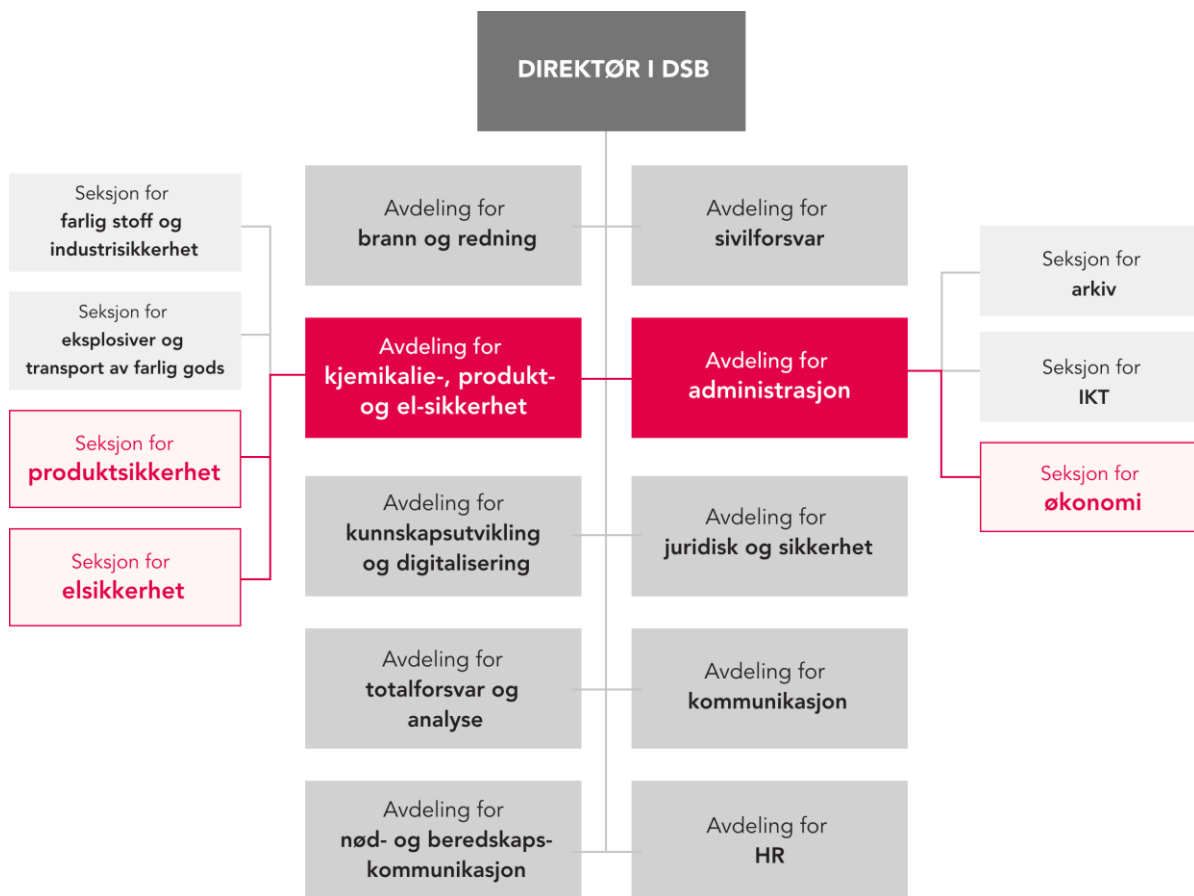
¹⁶ *Utredning av forvaltningsmodell for elsikkerhetsområdet*, rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av JD, OED, NFD og KDD, februar 2022

Kilde: Utredning av forvaltningsmodell for elsikkerhetsområdet og rapporten Elsikkerhetsprosjektet

2.3 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og forvalter lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven). DSB har organisert sin virksomhet innen elsikkerhet gjennom en egen fagavdeling – avdeling for kjemikalie-, produkt- og el-sikkerhet.¹⁷

Figur 2 DSBs organisering av arbeidet med elsikkerhet



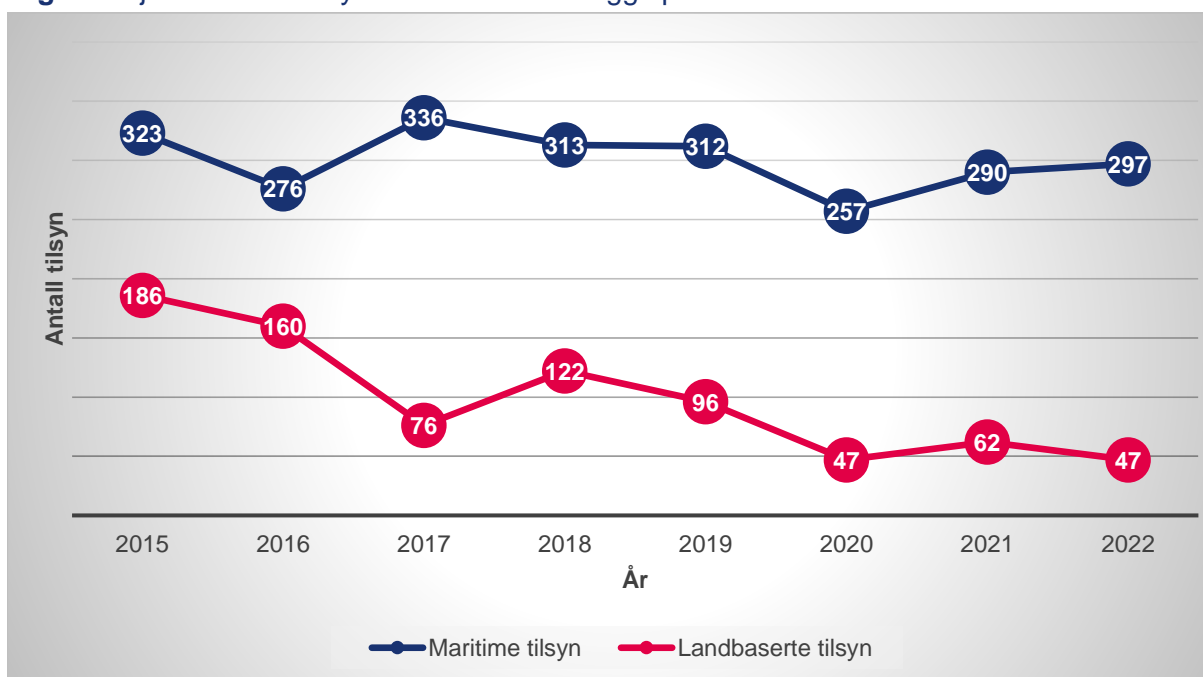
Kilde: DSB

Figur 2 viser hvilke avdelinger og seksjoner som har ansvar for DSBs arbeid med elsikkerhet.

Seksjon for elsikkerhet (elsikkerhetsseksjonen) har ansvar for å føre tilsyn med elektriske anlegg. Hovedkontoret ligger i Tønsberg. Seksjonen omfatter også fem regionkontorer for el-tilsyn, ledet av hver sin regionsjef. Regionkontorene ligger i Harstad, Trondheim, Bergen, Kristiansand og Oslo.

¹⁷ Elsikkerhetsseksjonen lå før 1. mars 2023 i avdeling for forebygging og sikkerhet

Figur 3 Gjennomførte tilsyn av elektriske anlegg i perioden 2015–2022



Kilde: DSBs fagsystem SamBas

Figur 3 viser at DSB gjennomfører flest tilsyn på maritimt område. DSB har i perioden 2015–2022 gjennomført 2 404 tilsyn av maritime elektriske anlegg og 796 tilsyn av landbaserte anlegg. En analyse av statistikken viser at DSB i tillegg har gjennomført 17 tilsyn av elektroentreprenører, sakkyndige selskaper¹⁸ og virksomheter med sakkyndig driftsansvarlig i samme periode.

DSB har opprettet faggrupper innenfor de seks forskriftsområdene som elsikkerhetsseksjonen har ansvar for, som en del av internkontrollen i seksjonen. Faggruppene skal sikre faglig samarbeid og at myndighetsutøvelsen er mest mulig lik innenfor de ulike forskriftsområdene.¹⁹ Gruppene skal få fram utfordringer knyttet til de enkelte forskriftene og vurdere om det er behov for å revidere og utvikle disse. Videre skal faggruppene bidra til å sikre at prinsipielle spørsmål tolkes likt.²⁰

Seksjon for produktsikkerhet har ansvar for å følge opp elsikkerheten i elektrisk utstyr og materiell, og gjennom tilsyn med håndtering av elektromedisinsk utstyr.

Seksjon for økonomi har ansvar for fakturering av tilsynsgebyrene.

¹⁸ Sakkyndige selskaper er virksomheter/personer som etter forskrift om det lokale elektrisitetstilsyn kan utføre oppgaver for netteier. Elsikkerhet Norge og BKK Elsikkerhet er eksempler på sakkyndige selskaper.

¹⁹ Virksomhetsgjennomgang – elsikkerhetsseksjonen i DSB, PwC, februar 2019

²⁰ Verifisert referat fra intervju med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

3 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å kontrollere om Justis- og beredskapsdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ivaretar sitt ansvar for sikkerheten ved elektriske anlegg og for elektromedisinsk utstyr i samsvar med el-tilsynsloven og annet sentralt regelverk, og om DSB følger bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering.

Revisjonens mål vil bli besvart gjennom følgende problemstillinger:

- 1) Ivaretar DSB sitt ansvar for sikkerheten ved elektriske anlegg og for elektromedisinsk utstyr?
- 2) Etterlever DSB bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering i forbindelse med tilsyn på elsikkerhetsområdet?
- 3) Sikrer Justis- og beredskapsdepartementet gjennom sin styring og oppfølging at elsikkerheten blir ivaretatt i tråd med sentrale bestemmelser på området?

3.1 Avgrensninger

I revisjonen har vi vurdert om DSBs tilsynsaktivitet bidrar til å ivareta elsikkerheten på de enkelte tilsynsområdene direktoratet har ansvar for, men vi har ikke vurdert kvaliteten i de enkelte gjennomførte tilsynene.

Revisjonen omfatter ikke de tilsynene som Det lokale elektrisitetstilsynet (DLE) gjennomfører på vegne av DSB, eller de tilsynene som DSB gjennomfører av DLE.

4 Revisjonskriterier

Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven) er i hovedsak en fullmaktslov, hvor den nærmere reguleringen skjer gjennom forskrifter som stiller krav til sikkerhetsnivået i elektriske anlegg og for elektrisk utstyr. El-tilsynslovens formål er ifølge § 2 at elektriske anlegg skal prosjekteres, utføres, drives, vedlikeholdes og kontrolleres slik at de ikke medfører fare for liv, helse og materielle verdier. Videre skal elektrisk utstyr være i en slik stand at det i bruk ikke medfører fare for liv, helse eller materielle verdier, jf. lovens § 10.

DSB har et forvaltningsansvar for el-tilsynsloven, gjennom blant annet å føre tilsyn og informere, veilede, revidere og utvikle regelverket.²¹ Det framgår av de årlige budsjettproposisjonene at DSB er nasjonal elsikkerhetsmyndighet.

I tråd med reglement for økonomistyring i staten (RØS) § 4, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten (BØS) punkt 2.4, skal DSB etablere internkontroll for blant annet å sikre at direktoratet utfører oppgavene på en risikobasert og målrettet måte, samt for å hindre styringssvikt, feil og mangler. Internkontrollen skal også sikre at lover og regler overholdes. DSB skal sørge for å ha nødvendig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag for sin styring.

4.1 Problemstilling 1 – Ivaretar DSB sitt ansvar for sikkerheten ved elektriske anlegg og for elektrisk utstyr?

4.1.1 DSBs tilsyn på elsikkerhetsområdet

Ifølge § 3 i el-tilsynsloven skal DSB gjennomføre tilsyn av elektriske anlegg og elektrisk utstyr i den utstrekning det er nødvendig. DSB er utpekt som sentral tilsynsmyndighet av Justis- og beredskapsdepartementet ved forskrift av 1. september 2003²² og er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og gi forskrifter i henhold til denne loven.

DSB har ansvar for å føre tilsyn med elektriske anlegg med tilhørende bygninger for produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi, samt høyspenningsinstallasjoner i industribedrifter og lignende, for å sikre at de overholder bestemmelsene i forskrift om elektriske forsyningsanlegg. Forskriften har som formål at elektriske forsyningsanlegg prosjekteres, utformes, driftes og vedlikeholdes slik at de sikkert ivaretar den funksjonen de er tiltenkt, uten å medføre fare for liv, helse og materielle verdier.²³

DSB har ansvar for å føre tilsyn med maritime elektriske anlegg på norske skip, flyttbare innretninger, sjøredskaper og fritidsfartøy, for å sikre at de overholder bestemmelsene i forskrift om maritime elektriske anlegg. Forskriften gjelder også for elektrisk utstyr som er tilkoblet maritime elektriske anlegg. Formålet med forskriften er å oppnå et forsvarlig elsikkerhetsnivå ved maritime elektriske anlegg og for elektrisk utstyr tilkoblet slike anlegg. Tilsyn med maritime elektriske anlegg er regulert i en særskilt avtale med Sjøfartsdirektoratet.²⁴ Direktoratets tilsynsansvar på skip innebærer blant annet å bistå Sjøfartsdirektoratet i forbindelse med utstedelse av maritime sertifikater for at skipene skal få tillatelse til å seile.²⁵ Hvor ofte det gjennomføres tilsyn av maritime elektriske anlegg på skip og flyttbare innretninger, er styrt av byggeaktivitet og når rederiene har behov for å fornye sertifikatene for

²¹ Dsb.no

²² FOR-2003-09-01-1161

²³ Forskrift om elektriske forsyningsanlegg

²⁴ Forskrift om maritime elektriske anlegg, forord

²⁵ Forskrift om maritime elektriske anlegg, merknad til § 2

disse anleggene.²⁶ Det ligger derfor ikke noen risikovurdering bak DSBs valg av tilsynsobjekter på dette området.

DSBs arbeid med elsikkerhet er et viktig bidrag i arbeidet med å forebygge hendelser med konsekvenser for samfunnssikkerheten og å sikre trygghet i samfunnet. Ifølge Meld. St. 5 (2020–2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden og Innst. 275 S (2020–2021) er det viktig at tiltakene og virkemiddelapparatet justeres hvis risiko- og sårbarhetsbildet endrer seg. I tildelingsbrevet for 2022 påpeker Justis- og beredskapsdepartementet at DSB i enda større grad må basere det forebyggende samfunnssikkerhetsarbeidet på systematisk og oppdatert kunnskap om risiko og en forståelse av sårbarheten i kritiske samfunnsfunksjoner.

I Stortingsmelding nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap, jf. Innst. S. Nr. 321 (2008–2009), framheves det at tilsynsvirksomhet skal ta utgangspunkt i områder der risikoen er størst, og der mulighetene for å redusere risikoen er størst. Ifølge reglement for økonomistyring i staten (RØS) § 4 og bestemmelser om økonomistyring i staten (BØS) punkt 2.4 skal styring, oppfølging, kontroll og forvaltning tilpasses risiko og vesentlighet.

I Justis- og beredskapsdepartementets hovedinstruks til DSB for 2022 er det presisert at direktoratet skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet og være pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser. Det framgår også at direktøren skal planlegge slik at virksomheten når de målene og oppfyller de kravene som er satt, og prioritere ut fra vurderinger av risiko og vesentlighet. Direktøren må vurdere risiko og sårbarhet for hele virksomhetens ansvarsområde samt analysere og vurdere hvordan påvist risiko skal håndteres for å sikre at målene nås. Risikovurderinger og oppfølging av risiko skal være en integrert del av systemet for styring og kontroll.

I tildelingsbrevet for 2016 til DSB ba Justis- og beredskapsdepartementet direktoratet om å gå gjennom elsikkerhetsområdet blant annet for å ivareta risikobasert tilsyn.

4.1.2 DSBs oppfølging av el-ulykker

Ifølge el-tilsynsloven § 5 sjette ledd kan departementet gi forskrifter om opplysningsplikt om ulykker, uhell og branner som har skjedd på områder som omfattes av loven. I forskrift om sikkerhet ved arbeid i og drift av elektriske anlegg § 8, forskrift om elektriske lavspenningsanlegg § 15, forskrift om elektriske forsyningsanlegg § 3-4 og forskrift om maritime elektriske anlegg § 9 er det fastsatt at pliktsubjektene skal melde fra om ulykker og uhell til tilsynsmyndigheten. Bestemmelsene i RØS § 4, jf. BØS punkt 2.4, innebærer at DSB skal etablere systemer og rutiner for å sikre at direktoratet har tilfredsstillende internkontroll knyttet til behandling og oppfølging av slike meldinger. Systemene og rutinene skal være tilpasset risiko og vesentlighet. Videre har direktoratets ledelse ansvar for å påse at den etablerte internkontrollen fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres.

Ifølge forvaltningsloven § 11 første ledd første punktum har forvaltningsorganene en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Formålet med veiledningen skal være å sette parter og andre interesserte i stand til å ivareta sine interesser i bestemte saker på best mulig måte.

²⁶ Utredning av forvaltningsmodell for elsikkerhetsområdet, rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av JD, OED, NFD og KDD, februar 2022

4.2 Problemstilling 2 – Etterlever DSB bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering i forbindelse med tilsyn på elsikkerhetsområdet?

I Finansdepartementets rundskriv R-112/15 er det fastsatt vilkår for å innføre statlig gebyr- eller avgiftsfinansiering samt krav til fastsettelse av satsene. Bestemmelsene gjelder for alle gebyrer og sektoravgifter som inngår i finansieringen av statlig fastsatte tjenester, og har hjemmel i lov.²⁷

Ifølge rundskrivets punkt 2.2 har gebyr et begrenset statsfinansielt formål, som vil si at mottakeren ikke skal betale mer enn kostnaden av å produsere og levere tjenesten, jf. også første ledd i punkt 3.2.2 Fastsetting av satser. Dersom dette grunnvilkåret ikke oppfylles, bør ordningen avvikles eller formaliseres som særavgift, sektoravgift eller mulkt. Gebyrplikten er knyttet til den som mottar tjenesten.

Satsene skal ifølge punkt 3.1.2 andre ledd om nødvendig oppdateres som del av den årlige budsjettprosessen. Videre skal virksomheten løpende holde oversikt over og synliggjøre beregningene som ligger til grunn for satsene. De som betaler, bør ha løpende og enkel tilgang til informasjonen, jf. punkt 3.1.2 fjerde ledd.

Brukerbetaling fastsettes etter legalitetsprinsippet²⁸, med hjemmel i lov, med hjemmel i lov, og er ikke en del av skatte- og avgiftsopplegget. Dersom en tjeneste overpriser ved at gebyret overstiger kostnaden, vil dette innebære en skjult skatt. I el-tilsynsloven § 4 er det fastsatt at det skal betales tilsynsavgift til staten etter gjennomført tilsyn. Hjemmel for tilsynsavgiften er gitt i *forskrift om regulativ for erleggelse av avgift for godkjenning av og tilsyn med elektriske sterkstrømsanlegg og forskrift om avgifter for tilsyn med elektromedisinsk utstyr*.

Ifølge St.meld. nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap, jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009), er det et viktig prinsipp at tilsynsvirksomhetene ikke skal være økonomisk avhengig av tilsynsobjektene. Finansieringen gjennom for eksempel gebyrer skal være slik at det ikke oppstår et interessefellesskap mellom de som skal føre tilsyn, og de det skal føres tilsyn med. Videre er det pekt på at finansieringssystemet må være utformet slik at forventningene om økte inntekter ikke overskygger de faglige vurderingene av hva tilsynsvirksomheten skal rette seg mot.

Statsbudsjettet skal etter bevilgningsreglementet § 3 inneholde alle statlige utgifter og inntekter til virksomheter som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved Stortingets bevilgningsvedtak. Bevilgningene skal være basert på realistiske anslag over utgiftene og inntektene.

En inntektsbevilgning innebærer etter bevilgningsreglementet § 5 en fullmakt til og et pålegg om å sørge for at inntektene kommer inn i samsvar med Stortingets forutsetninger, jf. veilederen for statlig budsjettarbeid punkt 5.4.2.2. Ifølge kommentarene til reglementet er en inntektsbevilgning ofte preget av anslag, blant annet fordi forvaltningen ikke kan styre enkelte av premissene for anslagene. Det bevilgede beløpet er derfor ikke en øvre grense for inntekten på samme måte som for utgiftsbevilgningen.

²⁷ El-tilsynsloven § 4

²⁸ Grunnloven § 113

4.3 Problemstilling 3 – Sikrer Justis- og beredskapsdepartementet gjennom sin styring og oppfølging at elsikkerheten blir ivaretatt i tråd med sentrale bestemmelser på området?

Justis- og beredskapsdepartementet har ifølge BØS punkt 1.3 det overordnede ansvaret for at DSB gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Videre skal departementet sikre at DSB har en tilfredsstillende internkontroll knyttet til elsikkerhetsarbeidet, herunder at direktoratet forvalter oppgavene på en forsvarlig måte og i samsvar med gjeldende lover og regler, jf. også RØS § 4 og BØS punkt 1.6.2. Departementets oppfølging av DSB skjer i utgangspunktet gjennom den løpende styringsdialogen. Virksomhetens egenart, risiko, vesentlighet og internkontroll vil være med på å bestemme hvor omfattende oppfølgingen skal være.

RØS § 4 stiller også krav til at den samlede styringsinformasjonen skal gi Justis- og beredskapsdepartementet et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Direktoratets resultatrapportering og øvrig rapportering på elsikkerhetsområdet er viktig for departementet når de skal vurdere i hvilken grad målene er nådd, samt hvilke eventuelle korrigerende tiltak som må iverksettes for å sikre at målene nås og ressursene brukes effektivt. DSB har over flere år pekt på flere utfordringer med dagens forvaltningsmodell på elsikkerhetsområdet.²⁹ Vi legger til grunn at departementets overordnede ansvar innebærer å påse at DSB bruker resultatene fra styringsinformasjonen for å sikre at målene på dette området nås.

²⁹ Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*

5 Metoder

Vi har besvart problemstillingene i revisjonen gjennom intervjuer, dokumentanalyse og analyse av kvantitative data.

5.1 Intervjuer

For å besvare problemstillingene i revisjonen har vi i gjennomført intervjuer og avklaringsmøter med flere sentrale aktører på elsikkerhetsområdet.

5.1.1 Intervjuer med DSB

Vi har gjennomført intervjuer med ulike deler av DSBs organisasjon:

- intervju med tilsynsregion Midt-Norge 7. februar 2023
- intervju med tilsynsregion Nord-Norge 15. februar 2023
- intervju med tilsynsregion Vest-Norge 20. februar 2023
- intervju med økonomiseksjonen og seksjon for elsikkerhet 7. mars 2023
- intervju med seksjon for produksikkerhet 9. mars 2023
- intervjuer med seksjon for elsikkerhet 8. mars og 10. mars 2023
- intervju med ledelsen i DSB 21. mars 2023

Alle referatene fra intervjuene er verifisert. Intervjuene har i etterkant blitt supplert med skriftlige oppfølgingsspørsmål.

Intervjuene med tilsynsregionene ble gjennomført for å få oversikt over systemer og rutiner, forståelse av arbeidsoppgaver og -prosesser samt innspill om risiko og utfordringer i regionenes arbeid med elsikkerhet. I tillegg til lederen for elsikkerhetsseksjonen deltok både regionledere og medarbeidere på møtene. Tilsynsregionene ble valgt ut etter innspill fra ledelsen i elsikkerhetsseksjonen.

Intervjuet med økonomiseksjonen og elsikkerhetsseksjonen ble gjennomført for å undersøke om DSB etterlever bestemmelsene om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering i rundskriv R-112/15. Temaet for intervjuet med produksikkerhetsseksjonen var DSBs tilsynsvirksomhet med elektromedisinsk utstyr. Både seksjonsledere og medarbeidere deltok på disse møtene.

Intervjuene med elsikkerhetsseksjonen ble benyttet til å utdype funn og spørsmål fra intervjuene med tilsynsregionene, dokumentgjennomgangen og analysene av statistikk. I tillegg handlet de om hvordan elsikkerhetsseksjonen følger opp og styrer tilsynsregionene. Både seksjonslederen og medarbeidere deltok på møtene.

Formålet med intervjuet med ledelsen var å innhente informasjon om hvordan ledelsen styrer og følger opp direktoratets arbeid med elsikkerhet.

Vi har i tillegg gjennomført noen kartleggings- og avklaringsmøter hvor det ikke er skrevet referater:

- kartleggingsmøte med seksjon for elsikkerhet 31. august 2022
- avklaringsmøte med seksjon for elsikkerhet og Justis- og beredskapsdepartementet om revisjonskriteriene 1. november 2022
- avklaringsmøte med internrevisjonen i DSB om internrevisjonens planer på tilsynsområdet 4. november 2022
- avklaringsmøte med seksjon for elsikkerhet om behov for dokumentasjon 20. desember 2022
- avklaringsmøte med seksjon for produksikkerhet om seksjonens oppgaver 28. februar 2023

5.1.2 Intervjuer med Justis- og beredskapsdepartementet

Vi har intervjuet Justis- og beredskapsdepartementet, som har etatsstyringsansvaret for DSB og er regelverksforvalter for el-tilsynsloven med tilhørende forskrifter. Intervjuene ble gjennomført 8. september 2022 og 12. april 2023, og hensikten var å undersøke hvordan departementet har ivarettatt sitt overordnede ansvar for elsikkerhet gjennom styringen av DSB. På møtene deltok lederen for seksjon for forebygging og beredskap og medarbeidere.

Referatene fra begge intervjuene er verifisert. Intervjuene har blitt supplert med skriftlige oppfølgingsspørsmål i etterkant.

5.1.3 Intervjuer med andre virksomheter

For å belyse problemstilling 1 har vi også intervjuet andre virksomheter som har oppgaver som grenser mot DSBs regelverk og myndighetsutøvelse på elsikkerhetsområdet:

- intervjuer med Arbeidstilsynet 14. desember 2022 og 17. januar 2023, der deltok seksjonslederen for markedskontroll.
- intervju med Direktoratet for byggkvalitet 20. desember 2022, der deltok assisterende direktør, fungerende avdelingsdirektør for avdeling for produkttilsyn og EØS-regelverk og en medarbeider fra avdelingen.
- intervju med Statens legemiddelverk 11. januar 2023, der deltok enhetsledere og medarbeidere for fagområdene legemiddelforsyning, medisinsk utstyr og økonomi.

Intervjuene ble gjennomført digitalt. Referatene fra alle intervjuene er verifisert.

5.2 Dokumentanalyse

For å belyse ulike problemstillinger knyttet til DSBs forvaltning av elsikkerhetsområdet har vi gått gjennom og analysert ulike rapporter, brev og e-poster:

- *Nytt avgifts- og gebyrsystem*, rapport DSB, 2007
- *Videreutvikling av tilsynspraksis*, rapport Safetec, 2014
- *Risikoanalyse av tilsynsområder – el-sikkerhet land*, rapport Lloyds Register Consulting, januar 2014
- *Vår elektriske framtid*, rapport DSB/NEK, 2016
- *Elsikkerhetsprosjektet. Sluttrapport – helhetlig gjennomgang av DSBs arbeid med elsikkerhet*, rapport DSB, 2017
- *Virksomhetsgjennomgang – elsikkerhetsseksjonen i DSB*, rapport PwC, 2019
- *Fremtidig forvaltning av myndighetsansvaret for medisinsk utstyr*, rapport DSB, 9. februar 2017
- *Forvaltning og oppfølging på området medisinsk utstyr – delrapport 2*, rapport DSB, 2016
- brev og e-poster mellom Justis- og beredskapsdepartementet og henholdsvis Helse- og omsorgsdepartementet og DSB om elektromedisinsk utstyr
- *Rapportering av el-ulykker*, rapport DSB, juni 2022
- *Utredning av konsept for forvaltningssystem*, rapport DSB, juni 2022
- *Utredning av forvaltningsmodell for elsikkerhetsområdet*, rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Olje- og energidepartementet (OED), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), februar 2022.

Selv om to av direktoratene³⁰ i arbeidsgruppen som utredet ny forvaltningsmodell for elsikkerhetsområdet, ikke stilte seg bak konklusjonene fordi de mente at utredningen ikke var grundig

³⁰ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Sjøfartsdirektoratet

nok, og at man ikke hadde oppnådd avklaringer og forankringer underveis i arbeidet, har vi valgt å bruke uttalelser og vurderinger fra rapporten på utvalgte områder. Blant annet er flere av utfordringene og svakhetene som nevnes i utredningen, omtalt i andre rapporter i løpet av de siste 10–15 årene.

Vi har analysert relevante styringsdokumenter i dialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og DSB i perioden 2016–2022 for å forstå hvordan departementet har fulgt opp DSBs arbeid på elsikkerhetsområdet. Dette gjelder følgende dokumenter:

- budsjettproposisjoner
- tildelingsbrev³¹
- referater fra etatsstyringsmøter
- årsrapporter fra DSB

Vi har gått gjennom og analysert tildelingsbrevene for å avklare hvilke oppdrag departementet har gitt DSB på elsikkerhetsområdet, og vi har gått gjennom årsrapporter og annen rapportering fra DSB for å analysere hvordan direktoratet har svart på oppdragene fra departementet.

5.3 Analyse av kvantitative data

For å få en oversikt over DSBs tilsynsaktivitet med elektriske anlegg for perioden 2015–2022 har vi innhentet statistikk fra direktoratet fra fagsystemet SamBas. Hvert enkelt tilsyn har en unik identifikasjon gjennom bruk av tilsyns- og database-id.

Statistikken inneholder blant annet informasjon om hvilket tilsynsområde det enkelte tilsynet er registrert på, hvilken tilsynsregion som har gjennomført tilsynet, hvem det er avholdt tilsyn med, når tilsynet er gjennomført, når tilsynsrapporten er sendt ut, når svar på rapporten er mottatt, og når tilsynet er lukket. Videre viser statistikken antall avvik som er avdekket ved det enkelte tilsynet, og hvilke sanksjoner som eventuelt er brukt.

Det første uttrekket vi fikk fra direktoratet, inneholdt dubletter av tilsyns- og database-id-er. Uttrekket inneholdt også tilsyn der statusen for tilsynet ikke var oppdatert. DSB rettet derfor opp statistikken og gjorde et nytt uttrekk fra SamBas. DSB anser at sannsynligheten for feil og mangler i det siste uttrekket er meget liten.³²

Ved beregning av gjennomførte tilsyn har vi tatt ut 195 tilsyn som er registrert med «null» i kolonnen for gjennomførte tilsyn.

Elsikkerhetsseksjonen i DSB har, på forespørsel fra Riksrevisjonen, foretatt en manuell gjennomgang av registrerte tilsyn i DSBs saksbehandlings- og arkivsystem Elements på utvalgte områder for perioden 2018–2022. Dette er gjort for å kvalitetssikre data i SamBas og for å framskaffe mer detaljert statistikk enn det som er mulig å få til i SamBas.

Vi har analysert konto 3710 Gebyr eltilsyn i regnskapet (hovedbok) til DSB for perioden 2019–2021. Analysen har gitt oss en oversikt over fakturerte gebyrinntekter i perioden, og informasjon om hvordan inntektene er fordelt på henholdsvis landbaserte og maritime elektriske anlegg. Analysen har også vist oss hvordan gebyrinntektene fordeler seg på de enkelte tilsynsobjektene.

³¹ Vi har også gått gjennom tildelingsbrev for 2014 og 2023.

³² E-post fra DSB til Riksrevisjonen 17. mars 2023

6 Funn

6.1 Ivaretar DSB sitt ansvar for sikkerheten ved elektriske anlegg og for elektromedisinsk utstyr?

DSB skal bidra til at produksjon og overføring av elektrisitet samt bruk av elektriske anlegg og elektrisk utstyr ikke innebærer unødig fare for liv, helse og materielle verdier.³³ DSB er sentral tilsynsmyndighet etter el-tilsynsloven og skal i den utstrekning det er nødvendig, føre tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr.³⁴ Tilsyn er ett av de viktigste forebyggende virkemidlene for å sikre at regelverket på elsikkerhetsområdet etterleves, og har som hensikt å styrke samfunnssikkerheten og forebygge ulykker. Tilsynene skal i størst mulig grad være risikobaserte og bidra til å forebygge skader på personer og materielle verdier.³⁵

DSB fører tilsyn med eiere av elektriske anlegg og virksomheter som bygger og drifter elektriske anlegg, både hos landbaserte og maritime tilsynsobjekter. DSB gjennomfører også tilsyn med brukere av elektromedisinsk utstyr.

Hovedfunn

- DSB fører tilsyn med maritime elektriske anlegg i henhold til avtale med Sjøfartsdirektoratet.
- DSBs valg av landbaserte tilsynsobjekter er ikke basert på risikovurderinger.
- DSB mangler oversikt over elsikkerheten på flere av de landbaserte tilsynsområdene direktoratet har ansvar for å føre tilsyn med.
- DSB kan gjøre meldeplikten mer kjent og følge opp innmeldte ulykker bedre.
- DSBs internkontroll på elsikkerhetsområdet har svakheter.
- DSB ivaretar ikke sitt ansvar om å føre tilsyn med elektromedisinsk utstyr.

Tilsynsobjektene skal betale avgift til staten for tilsyn som gjennomføres.³⁶ DSB får gjennom de årlige budsjettproposisjonene et inntektskrav knyttet til forvaltningsoppgaver etter el-tilsynsloven.

Inntektskrav

Justis- og beredskapsdepartementet har satt et krav til størrelsen på gebyrinntektene som DSB skal få inn gjennom tilsyn. Disse inntektene gis som en inntektsbevilgning i de årlige stortingsproposisjonene og omtales i denne rapporten som inntektskrav.

³³ Justis- og beredskapsdepartementets hovedinstruks til DSB, 2022

³⁴ El-tilsynsloven § 3

³⁵ DSB.no

³⁶ El-tilsynsloven § 4

6.1.1 DSB fører tilsyn med maritime elektriske anlegg i henhold til avtale med Sjøfartsdirektoratet

DSB har inngått en samarbeidsavtale med Sjøfartsdirektoratet om tilsyn med elektriske anlegg om bord på skip og flyttbare innretninger. Avtalen regulerer hvordan de to direktoratene forvalter det delte ansvaret for elsikkerhet på maritim sektor. Direktoratets tilsynsansvar på skip er å påse at elsikkerheten er ivaretatt ved blant annet å bistå Sjøfartsdirektoratet i forbindelse med utstedelse av maritime sertifikater for at skipene skal få tillatelse til å seile.³⁷ Hvor ofte det gjennomføres tilsyn av maritime elektriske anlegg på skip og flyttbare innretninger, er styrt av byggeaktivitet og når rederiene har behov for å fornye sertifikatene for disse anleggene.³⁸

Maritime tilsynsobjekter er norskregistrerte klassede lasteskip, lektere, fiske- og fangstfartøyer, flyttbare offshoreinnretninger, klassede passasjerskip registrert i Norsk internasjonalt skipsregister (NIS) og havbruksanlegg med høyspenningsanlegg.

Tabell 2 Gjennomførte tilsyn av maritime elektriske anlegg i perioden 2015–2022

Tilsynsområde	Antall tilsyn	Avvik per tilsyn
Passasjerskip og ferjer	1085	5,78
Fiske- og fangstfartøyer	573	7,81
Skip for laste-, verne- og arbeidsformål	524	8,08
Flyttbare offshoreinnretninger	196	2,81
Havbruk og lite mobile innretninger*	26	7,69
Sum	2404	6,54

* Havbruk er en del av maritim sektor, men ettersom samarbeidsavtalen med Sjøfartsdirektoratet ikke gjelder for slike tilsyn, omtales området under tilsyn med landbaserte elektriske anlegg.

Kilde: Statistikk fra DSBs fagsystem SamBas.

Tabell 2 viser hvilke områder DSB fører tilsyn med innenfor maritim sektor. DSB gjennomfører cirka 300 tilsyn årlig på maritimt område, og avdekker i gjennomsnitt over seks avvik per tilsyn.

DSB opplyser at direktoratet prioriterer tilsyn på maritimt område, slik at rederiene og andre aktører får den dokumentasjonen³⁹ de trenger for å opprettholde tillatelse for drift eller sette nybygde fartøyer i drift.

6.1.2 DSBs valg av landbaserte tilsynsobjekter er ikke basert på risikovurderinger

Elektriske anlegg skal kontrolleres og være i en slik tilstand at de ikke medfører fare for liv, helse og materielle verdier, jf. EI-tilsynsloven § 2.

Ifølge regelverket for økonomistyring i staten skal en virksomhets styring, oppfølging, kontroll og forvaltning tilpasses risiko og vesentlighet. Virksomheten skal identifisere risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, samt korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere

³⁷ Forskrift om maritime elektriske anlegg

³⁸ Utredning av forvaltningsmodell for elsikkerhetsområdet, rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av JD, OED, NFD og KDD, februar 2022

³⁹ Etter tilsyn med maritime anlegg utsteder DSB en tilsynserklæring som er en forutsetning for at Sjøfartsdirektoratet skal fornye sertifikatet.

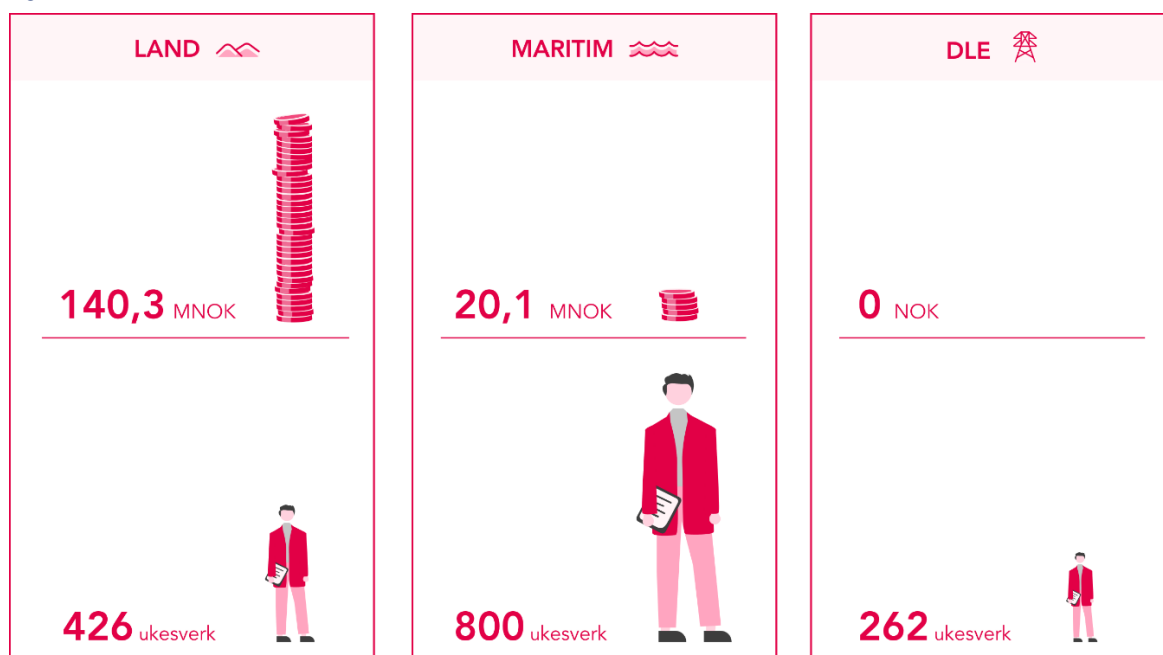
sannsynligheten for at målene ikke nås.⁴⁰ Tilsynsvirksomheten skal ta utgangspunkt i områder der risikoen er størst, og der sjansene for å redusere risikoen er størst.⁴¹

DSB har utarbeidet en tilsynsstrategi for perioden 2020–2024, som fastsetter at direktoratets tilsyn i størst mulig grad skal være risikobaserte. DSB skal prioritere tilsynsobjekter og tema for tilsyn ut fra risikopotensialet.

Dokumentanalysen og intervjuene viser at DSB ikke har utarbeidet dokumenterte risikovurderinger for de landbaserte tilsynsområdene direktoratet har ansvar for. Direktoratet utarbeider imidlertid årlig Tema for tilsyn (TEFT), som inneholder en oversikt over tema som skal kontrolleres ved tilsyn av landanlegg. DSB opplyser at TEFT skal bidra til at temaene for selve tilsynet gjennomføres på bakgrunn av risiko og vesentlighet. Tilsynsregionene opplever at TEFT gir god støtte i tilsynsarbeidet. To av tilsynsregionene som er intervjuet, opplyser at TEFT primært er tilpasset tilsyn med nettselskapene.⁴²

DSB opplyser at inntektskravet er styrende for tilsynsaktiviteten, og at direktoratet må prioritere tilsyn med de største nettselskapene for å innfri inntektskravet. DSB mener derfor at det er ineffektivt å utarbeide risikovurderinger som likevel ikke benyttes ved valg av tilsynsområder og -objekter. Dette bekrefter også ledelsen i en av tilsynsregionene.⁴³ DSB har per i dag heller ikke nok statistikk og kunnskapsgrunnlag til å kunne gjennomføre risikovurdering av en bransje eller et selskap.⁴⁴

Figur 4 Elsikkerhetsseksjonens gebyrinntekter og ressursbruk i ukesverk i perioden 2019–2021



Kilde: DSB, bearbejdet av Riksrevisjonen

Figur 4 viser at elsikkerhetsseksjonen i DSB i perioden 2019–2021 krevde inn 140,3 millioner kroner etter tilsyn av landbaserte elektriske anlegg og 20,1 millioner kroner etter tilsyn av maritime elektriske anlegg. Det samlede inntektskravet for disse årene var ifølge DSB på 159,9 millioner kroner. Figuren viser videre at seksjonen i samme periode brukte 800 ukesverk på tilsyn av maritime elektriske anlegg, som tilsvarer 54 prosent av elsikkerhetsseksjonens tilsynsressurser. Gebyrinntektene fra

⁴⁰ Reglement for økonomistyring i staten § 4 og bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4

⁴¹ Stortingsmelding nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009)

⁴² Verifisert referat fra intervju med tilsynsregion Midt-Norge 7. februar og intervju med tilsynsregion Vest-Norge 20. februar 2023

⁴³ Verifisert referat fra intervju med tilsynsregion Midt-Norge 7. februar 2023

⁴⁴ Verifisert referat fra intervju med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

maritime tilsyn dekket inn 12,6 prosent av inntektskravet i perioden 2019–2021. Det resterende inntektskravet er dekket gjennom tilsyn av landbaserte anlegg.

Elsikkerhetsseksjonen foretar også årlige tilsyn av nettselskapenes utøvelse av sin myndighetsutøvelse gjennom det lokale el-tilsyn (DLE). Det beregnes ikke gebyrinntekter for disse tilsynene.

6.1.3 DSB mangler oversikt over elsikkerheten på flere av de landbaserte tilsynsområdene direktoratet har ansvar for å føre tilsyn med

DSB er sentral tilsynsmyndighet etter el-tilsynsloven og skal i den utstrekning det er nødvendig, føre offentlig tilsyn med elektriske anlegg.⁴⁵

DSB har ansvar for å føre tilsyn med landbaserte elektriske anlegg med tilhørende bygninger for produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi, samt høyspenningsinstallasjoner i industribedrifter og lignende, for å sikre at de overholder bestemmelsene i *forskrift om elektriske forsyningsanlegg*.⁴⁶

I 2014 utarbeidet et konsultentselskap på oppdrag fra DSB en rapport⁴⁷ som anbefalte at direktoratet burde legge mest vekt på tilsynsområdene *distribusjon av elektrisitet, sluttbruker frittstående lavspenningsanlegg og jernbane/sporvei*. Ingen av tilsynsområdene DSB har ansvar for, ble imidlertid vurdert å ha lav risiko, og rapporten fastslår også at det er viktig at alle tilsynsområdene følges opp for å sikre at risikoen holdes under kontroll. DSB mener at rapporten ikke ble brukt videre i direktoratets tilsynsarbeid på elsikkerhetsområdet.⁴⁸

I DSBs rapport *Elsikkerhetsprosjektet*⁴⁹ fra 2017 påpekes det at det er stor forskjell i antall tilsyn mellom de ulike forvaltningsområdene. Det er vist til at det er gjennomført mange tilsyn av distribusjon av elektrisitet, men at det er gjennomført forholdsvis få tilsyn av produksjonsanlegg, inkludert småkraftanlegg. Rapporten viser også at DSB i meget begrenset omfang har gjennomført tilsyn av industrivirksomheter med høyspenningsanlegg, og at det har vært svært få tilsyn av elektrovirksomheter.

I 2019 utarbeidet PwC en rapport etter en virksomhetsgjennomgang av elsikkerhetsseksjonens organisering,⁵⁰ der de trekker fram tilsynsområdene småkraftverk, vindkraftverk, installatører og havbruksanlegg som eksempler på områder som i liten grad følges opp i DSBs tilsynsarbeid.

Faktaboks 1 Tilsyn med landbaserte elektriske anlegg

Fagområdet dekker følgende tilsynsområder:

Distribusjon av elektrisitet omfatter nettselskapene i Norge som eier strømmettet i hvert sitt geografiske område. Eksempler på objekter som dekkes av dette tilsynsområdet, er nettstasjoner, høyspenningslinjer, lavspenningslinjer og transformatorstasjoner.

Produksjon av elektrisitet omfatter kraftstasjoner som produserer strøm.

Småkraft omfatter vannkraftverk.

Vindkraft omfatter vindkraftanlegg.

⁴⁵ El-tilsynsloven § 3

⁴⁶ Forskrift om elektriske forsyningsanlegg § 1-2

⁴⁷ *Risikoanalyse av tilsynsområder, el-sikkerhet land*, Lloyds Register Consulting, 31. januar 2014

⁴⁸ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

⁴⁹ *Elsikkerhetsprosjektet. Sluttrapport – helhetlig gjennomgang av DSBs arbeid med elsikkerhet*, intern DSB-rapport, 2017

⁵⁰ *Virksomhetsgjennomgang – elsikkerhetsseksjonen i DSB*, PwC, 2019

Næringsvirksomhet med høyspenningsanlegg omfatter industribedrifter med egne høyspenningsanlegg.

Sluttbruker høyspenningsanlegg omfatter brukere av egne høyspentanlegg, som sykehus og lufthavner.

Sluttbruker frittstående lavspenningsanlegg omfatter alle sluttbrukere av lavspenninganlegg som ikke er tilknyttet nettselskaper/distribusjonsnett, som frittstående hytter/turisthytter.

Jernbane omfatter all strømforsyning til jernbane. Bane Nor er den største eieren av slik infrastruktur.

Sporvei omfatter strømforsyning til sporveisinfrastruktur. Oslo sporveier og Bybanen i Bergen er eksempler på tilsynsobjekter.

Kilde: DSB

I rapporten *Utredning av forvaltningsmodell for elsikkerhetsområdet* fra 2022 er det pekt på at dagens rammer for elsikkerhetsarbeidet gjør at tilsynet helt og holdent er inntektsstyrt, og at mange andre lovpålagte oppgaver ikke blir utført på grunn av manglende kapasitet.

Tabell 3 Gjennomførte tilsyn med landbaserte anlegg i perioden 2015–2022

Tilsynsområde	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totalt
Distribusjon av elektrisitet	111	106	53	85	64	20	30	25	494
Produksjon av elektrisitet	27	13	11	9	15	6	8	12	101
Næringsvirksomhet høyspenningsanlegg	34	24	3	14	12	15	16	10	128
Sluttbruker høyspenningsanlegg	6	2	1	6	2	2	1	0	20
Sluttbruker lavspenningsanlegg	0	0	0	0	0	2	3	0	5
Småkraft	1	12	6	5	0	1	1	0	26
Vindkraft	0	0	0	1	2	1	1	0	5
Jernbane	4	1	1	1	1	0	1	0	9
Sporvei	3	2	1	1	0	0	1	0	8
Sum	186	160	76	122	96	47	62	47	796

Kilde: DSBs fagsystem SamBas

Tabell 3 viser at 494 av de 796 tilsynene DSB har gjort av landbaserte anlegg i perioden 2015–2022, er gjort på tilsynsområdet *distribusjon av elektrisitet* som omfatter nettselskapene. Dette utgjør 62 prosent av tilsynene på dette fagområdet. Tabellen viser videre at direktoratet har gjort få tilsyn på andre landbaserte tilsynsområder.

Tabellen viser også at det er gjennomført betydelig færre tilsyn av landbaserte anlegg de siste årene. I 2022 ble det gjennomført 47 tilsyn av landbaserte anlegg mot 186 i 2015, noe som tilsvarer en nedgang på nesten 75 prosent.

Vår dokumentanalyse viser at DSB har mistet ressurser på elsikkerhetsområdet de siste årene. Antall tilsynsingeniører er redusert fra 30 i 2016 til 18 i 2022.⁵¹ Tilsynsregionene som er intervjuet, opplyser at de har en anstrengt ressursituasjon. Én av tilsynsregionene påpeker at aktivitetsnivået i regionen er betydelig redusert på grunn av nedgangen i ressurser, og at oppgaver må forsakes som følge av dette.⁵² En annen tilsynsregion opplever at den ikke har kapasitet til å være en synlig tilsynsmyndighet.⁵³

Tilsynsregionene opplyser videre at de har behov for kompetanseutvikling, spesielt innenfor maritim sektor og på områder med batteridrift og hydrogen. En tilsynsregion opplyser at regionen ikke har kompetanse til å gjennomføre tilsyn med jernbane, sporvei og trolleybuss, og viser også til at det ikke er mulig å hente inn kompetanse på disse områdene fra andre deler av DSB.⁵⁴

DSB uttaler at ressursituasjonen er stram når det gjelder både kapasitet og kompetanse. Det er vanskelig å få rekruttert kvalifisert personell på elsikkerhetsområdet, og det er ingen selvfølge at de som slutter blir erstattet.⁵⁵

Direktoratets fokus på tilsyn med de største nettselskapene fører til at andre tilsynsområder blir nedprioritert fordi tilsyn på disse områdene gir mindre gebyrinntekter. Ifølge DSB er det direktoratets økonomi og ressurser som avgjør om direktoratet får anledning til å gjennomføre tilsyn med andre enn nettselskapene og på den måten skaffe seg bedre oversikt over elsikkerheten på disse områdene.⁵⁶ Ifølge DSB hadde direktoratet en plan om å se nærmere på det totale risikobildet på elsikkerhetsområdet som følge av nedjusteringen av inntektskravet under koronapandemien. DSB har imidlertid ikke hatt kapasitet til å følge opp dette arbeidet.⁵⁷

DSB opplyser at noen tilsynsområder burde vært prioritert høyere ut fra risiko. Direktoratet viser til at det burde ha vært gjennomført flere tilsyn av høyspente industrianlegg, høyspenningstreprenører, vindkraftverk, småkraftverk, havbruksanlegg, solceller og ladeanlegg for bil og båt.⁵⁸ Tilsynsregionene forteller at de ikke når ut til alle tilsynsobjektene i egen tilsynsportefølge, og at de ikke har kapasitet til å gå inn på alle tilsynsområder som de vurderer har høy risiko. En av tilsynsregionene opplyser at få gjennomførte tilsyn fører til at regionen ikke har godt nok kunnskapsgrunnlag til å vurdere elsikkerheten på flere tilsynsområder.⁵⁹

DSB uttaler at kunnskapsgrunnlaget knyttet til elsikkerhetsområdet bør utvikles og forbedres, og at det er uheldig dersom manglende kunnskapsgrunnlag medfører at DSB mangler oversikt over tilsynsområder som kan «true» samfunnet.⁶⁰

DSB opplyser at direktoratet ikke har fullstendig oversikt over tilsynsporteføljen på elsikkerhetsområdet. DSB anslår at direktoratet har ansvar for cirka 900 tilsynsobjekter på land og cirka 2 400 tilsynsobjekter på maritimt område.⁶¹ DSB har i tillegg tilsynsansvar for 34 elektrovirksomheter som jobber med høyspenning.

⁵¹ E-post fra DSB til Riksrevisjonen 2. september 2022

⁵² Verifisert referat fra intervju med tilsynsregion Midt-Norge 7. februar 2023

⁵³ Verifisert referat fra intervju med tilsynsregion Nord-Norge 15. februar 2023

⁵⁴ Verifisert referat fra intervju med tilsynsregion Vest-Norge 20. februar 2023

⁵⁵ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

⁵⁶ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

⁵⁷ Verifisert referat fra intervju med ledelsen i DSB 21. mars 2023

⁵⁸ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

⁵⁹ Verifisert referat fra intervju med tilsynsregion Midt-Norge 7. februar 2023

⁶⁰ Verifisert referat fra intervju med ledelsen i DSB 21. mars 2023

⁶¹ E-post fra DSB til Riksrevisjonen 3. oktober 2022

Direktoratet har ikke hatt kapasitet til å skaffe seg nødvendig oversikt over tilsynsporteføljen på alle tilsynsområder, og ser at dette er en svakhet. Siden inntektskravet er styrende for regionenes tilsynsaktiviteter, viser DSB til at de heller ikke prioriterer å bruke ressurser på å ha oppdaterte oversikter over anlegg og tilsynsobjekter.⁶²

Vår statistikkanalyse viser at DSB har gjort få tilsyn på flere av tilsynsområdene de har ansvar for:

Småkraft

DSB har gjennomført 26 tilsyn på tilsynsområdet *småkraft* i perioden 2015–2022. Én tilsynsregion har gjennomført 23 av disse tilsynene. I perioden 2019–2022 har DSB gjennomført 2 tilsyn på dette tilsynsområdet. Tilsynsregionene vi har intervjuet, bekrefter at småkraft er et område som regionene burde ha fulgt opp tettere.

Vindkraft

Vindkraftteknologien er i rask utvikling i Norge. Vår gjennomgang viser at DSB har gjennomført 5 tilsyn på tilsynsområdet *vindkraft* i perioden 2015–2022. Tilsynsregionen som har gjennomført flest tilsyn på dette området, vurderer at elsikkerheten ved vindkraftanleggene er god. Vår dataanalyse viser at DSB har avdekket 18 avvik på de 5 tilsynene som er gjennomført.

Elektroinstallatører

DSB har ansvar for tilsyn med elektroinstallatørene som jobber med høyspenning, mens det lokale elektrisitetsilsyn (DLE) har ansvar for å føre tilsyn med elektroinstallatører som jobber med lavspenning. DSB opplyser at det er registrert 34 elektrovirksomheter i SamBas som kun jobber med høyspenning, og som direktoratet har tilsynsansvar for. Tilsvarende jobber 155 virksomheter både på høyspenning- og lavspenningsområdet. For disse er både DSB og DLE tilsynsmyndigheter, og internkontrollen i disse virksomhetene blir gjennomgått i forbindelse med DLE sine tilsyn.

I perioden 2015–2022 gjennomførte DSB 17 tilsyn med elektroinstallatører som jobber med høyspenning. DSB opplyser at lav tilsynsaktivitet gjør det vanskelig å danne seg et bilde av risiko og sikre seg kunnskap om bransjen.⁶³

Havbruksanlegg

DSB har tilsynsansvar for havbruk med høyspenningsanlegg og lavspenningsanlegg med egen strømproduksjon. DSB har gjort en beregning som viser at direktoratet har gjennomført fire tilsyn av havbruk i perioden 2018–2022.⁶⁴ En tilsynsregion opplyser at det ved tilsyn med et oppdrettsanlegg sommeren 2022 ble avdekket feil som etter DSBs vurdering er meget alvorlige. Regionen har imidlertid ikke hatt kapasitet til å gjennomføre flere tilsyn av havbruksanlegg for å skaffe seg kunnskap om elsikkerheten på området.⁶⁵

DSB mener det er et begrenset antall havbruksanlegg som er koblet til høyspenning i dag, men at det er et område som er under utvikling. Direktoratet uttaler at det burde vært gjennomført flere tilsyn av høyspenne havbruksanlegg for å opparbeide kunnskap om elsikkerheten på området og for å skaffe en oversikt over aktuelle tilsynsobjekter. DSB viser til at tilsynsregionene er bedt om å foreta en kartlegging av oppdrettsnæringen så sant regionene har kapasitet.⁶⁶

⁶² Verifisert referat fra intervju med tilsynsregion Midt-Norge 7. februar 2023

⁶³ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

⁶⁴ E-post fra DSB til Riksrevisjonen 17. mars 2023

⁶⁵ Verifisert referat fra intervju med tilsynsregion Midt-Norge 7. februar 2023

⁶⁶ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

Jernbane og sporvei

DSB har gjennomført 17 tilsyn på tilsynsområdene sporvei og jernbane i perioden 2015–2022. Siden 2019 er det gjort 3 tilsyn samlet på begge tilsynsområdene. DSB uttaler at jernbane og sporvei er områder hvor direktoratet ønsker å gjennomføre flere tilsyn. Kompetansen på disse tilsynsområdene forsvant fra direktoratet i 2019, og det er svært utfordrende å bygge opp kompetansen på ny. DSB opplyser at tilsyn med jernbane og sporvei gir forholdsvis lave gebyrinntekter, og at direktoratet med dagens ressursituasjon derfor ikke kan prioritere disse tilsynsområdene så lenge inntektskravet er styrende.⁶⁷

Frittstående hytter og bolighus

DSB har ansvar for tilsyn med frittstående hytter og bolighus med egen produksjon av elektrisitet, eksempelvis turistforeningens hytter. DSB har gjennomført tre tilsyn med frittstående hytter i perioden 2018–2022. DSB opplyser at slike autonome anlegg er i kraftig vekst, og at de er forbundet med risiko også for allmennheten.

Ladestasjoner for biler og skip

DSB har også ansvar for å føre tilsyn med høyspente ladestasjoner for el-biler og skip/ferjer. DSB har i perioden 2018–2022 gjennomført to tilsyn av ladestasjoner for elbiler og åtte tilsyn av høyspente ladestasjoner for skip/ferjer. Én av tilsynsregionene mener at det er behov for å gjøre flere tilsyn av ladestasjoner for elbiler.⁶⁸

Sluttbruker høyspenningsanlegg (sykehus og lufthavner)

Statistikk fra DSB viser at direktoratet ikke har gjennomført noen tilsyn av høyspenningsanlegg på sykehus i perioden 2018–2022. DSB opplyser at direktoratet ikke har sykehus som eier egne høyspenningsanlegg, i sin tilsynsportefølje, men har imidlertid ikke oversikt over hvor mange sykehus med høyspenningsaggregat som faller inn under tilsynsporteføljen.

DSB har tilsynsansvar for tolv lufthavner med egne høyspenningsanlegg, og opplyser at det det er gjennomført fire tilsyn av lufthavner siden 2015. Det er ikke gjennomført tilsyn av Oslo lufthavn Gardermoen etter 2009.⁶⁹

6.1.4 DSB kan gjøre meldeplikten mer kjent og følge opp innmeldte ulykker bedre

Alle ulykker forårsaket av strømgjennomgang og lysbue skal meldes til DSB. Melding av ulykker er regulert i forskrift om sikkerhet ved arbeid i og drift av elektriske anlegg § 8, forskrift om elektriske lavspenningsanlegg § 15, forskrift om elektriske forsyningsanlegg § 3-4 og forskrift om maritime elektriske anlegg § 9.

DSB har etter forvaltningsloven en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Formålet med veiledningen er å sette parter og andre interesserte i stand til å ivareta sine interesser i bestemte saker på best mulig måte.

DSB skal etablere systemer og rutiner for å sikre at direktoratet har tilfredsstillende internkontroll knyttet til behandling og oppfølging av innmeldte ulykker. Systemene og rutinene skal være tilpasset risiko og vesentlighet.⁷⁰

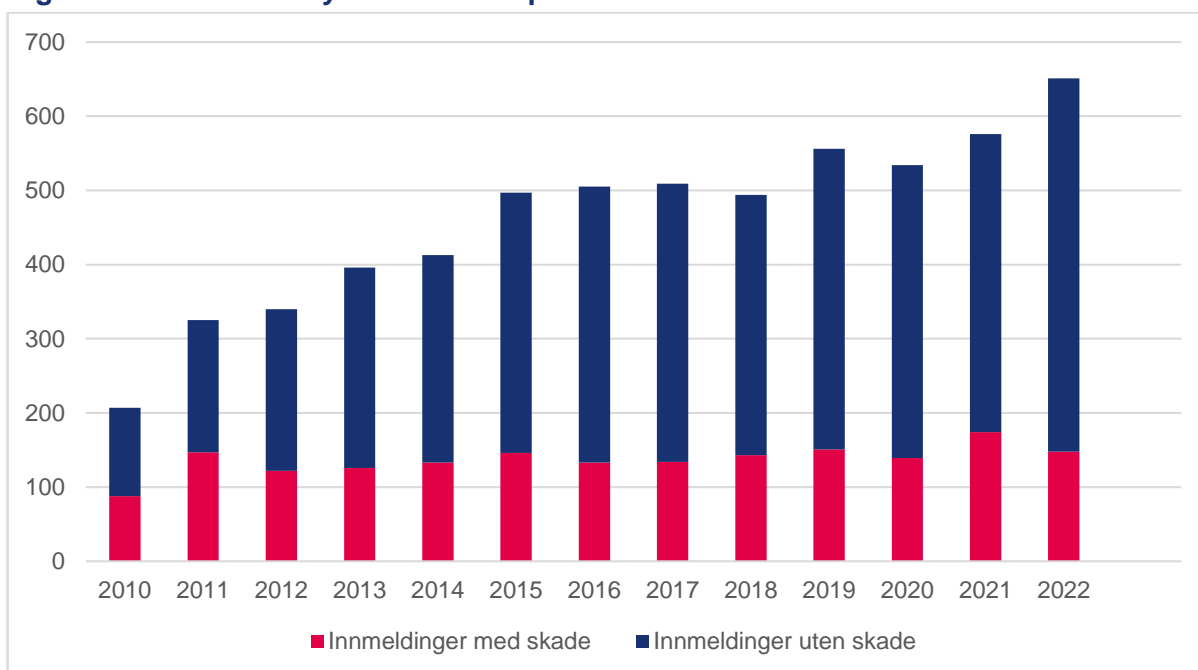
⁶⁷ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

⁶⁸ Verifisert referat fra intervju med tilsynsregion Vest-Norge 20. februar 2023

⁶⁹ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

⁷⁰ Reglement for økonomistyring i staten § 4, jf. bestemmelsene om økonomistyring i staten punkt 2.4

Figur 5 Innmeldte el-ulykker til DSB i perioden 2010–2022



Kilde: DSBs fagsystem SamBas

Figur 5 viser en gradvis økning av innmeldte ulykker til DSB, fra 207 ulykker i 2010 til 651 ulykker i 2022. Antall innmeldte ulykker med skadeomfang har stort sett ligget mellom 100 og 150 ulykker de siste 10 årene. I perioden 2004–2020 var det i gjennomsnitt 1 dødsulykke per år.⁷¹

DSB opplyser at de aller fleste ulykkene er innmeldt fra installasjonsbransjen, som DLE fører tilsyn med. Direktoratet får svært få meldinger om ulykker fra maritime anlegg.⁷²

I en intern rapport fra 2015 framgår det at Statens arbeidsmiljøinstitutt i forbindelse med et forskningsarbeid har anslått at om lag 3 000 personer utsettes for strømgjennomgang hvert år.⁷³ DSB mener det er mange el-ulykker som ikke blir rapportert.⁷⁴

DSB oppfatter at regelverket er relativt klart når det gjelder å melde inn ulykker knyttet til liv og helse, men at det kan være ulike tolkninger av hva som ligger i å melde fra om materielle skader.⁷⁵ Direktoratet viser til hendelsen i Blixtunnelen på Follo-banen som eksempel på en sak som ikke ble meldt til DSB.⁷⁶ DSB utarbeidet en intern rapport om rapportering av el-ulykker i 2022.⁷⁷ Arbeidsgruppen bak rapporten mener det må komme tydeligere fram i informasjonen om meldeplikt og i veiledningene til regelverket hva som skal meldes og ikke skal meldes. I rapporten er det vist til et spesielt behov for en veiledning til meldebestemmelsen i forskrift om elektriske forsyningsanlegg. Direktoratet opplyser at de skal se nærmere på denne forskriften for å definere hva som menes med «materielle skader», fordi teksten i forskriften kan forstås som at det kun er de fysiske komponentene som omfattes av meldeplikten, og ikke følgekonskvensene av en hendelse.⁷⁸

DSB ser at de må være mer synlige som myndighet og hele tiden være bevisst på hvilke tiltak som må iverksettes for å gjøre meldeplikten mer kjent.⁷⁹

⁷¹ Utredning av forvaltningsmodell for elsikkerhetsområdet, rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av JD, OED, NFD og KDD, februar 2022

⁷² E-post fra DSB til Riksrevisjonen 3. oktober 2022

⁷³ Kunnskapsbilde, intern rapport fra DSB, 2015

⁷⁴ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

⁷⁵ Verifisert referat fra intervju med ledelsen i DSB 21. mars 2023

⁷⁶ Verifisert referat fra intervju med ledelsen i DSB 21. mars 2023

⁷⁷ Intern DSB-rapport om rapportering av el-ulykker, juni 2022

⁷⁸ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

⁷⁹ Verifisert referat fra intervju med ledelsen i DSB 21. mars 2023

DSB viser til at enkelte regioner ikke har hatt ressurser til å følge opp alle innmeldte el-ulykker.⁸⁰ Innmeldte el-ulykker er ofte dårlig beskrevet, og meldingene inneholder for lite informasjon. Meldingene kommer ofte også veldig sent i forhold til da hendelsen inntraff. Dette gjør det vanskeligere for DSB å følge opp en hendelse på en god måte. DSB har gitt tilsynsregionene føringer om å forsøke å gi innmelder tilbakemelding om at meldingen er mottatt, samt at de alvorligste ulykkene skal følges opp.⁸¹

Regionene har lite kapasitet til å gjennomføre tilsynsaksjoner i etterkant av innmeldte el-ulykker, men oppfølging av ulykker er alltid tema når det gjennomføres tilsyn. Én av tilsynsregionene gir uttrykk for at de ønsker å bruke mer tid på å analysere innmeldte el-ulykker for å bruke informasjonen aktivt i tilsynsarbeidet.⁸²

Statistikk og beskrivelser av utvalgte uhell og ulykker med personskade gis årlig i bladet *Elsikkerhet*. Formålet med beskrivelsene er å lære opp de ulike bransjene. Statistikk fra DSB viser at ulykker som involverer lærlinger og hjelpearbeidere i elektrofaget, har utgjort i overkant av 25 prosent av alle innmeldte ulykker med skade de siste seks årene.

DSB opplyser at direktoratet har tett dialog med installasjonsbransjen og elektrofagene i videregående skoler som et tiltak for å redusere antall ulykker.⁸³

DSB mener at direktoratet bør arbeide mer bevisst og systematisk med oppfølging av ulykker for å sikre læring og grunnlag for regelverksutvikling, informasjon og forebyggende arbeid.⁸⁴

6.1.5 DSBs internkontroll på elsikkerhetsområdet har svakheter

Mangler ved fagsystemet SamBas og bruken av systemet

DSB skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag for sin styring. Ifølge BØS punkt 2.3.2 skal resultatinformasjonen fra elsikkerhetsarbeidet benyttes i virksomhetens planlegging for de påfølgende årene.

SamBas er et fagsystem som understøtter saksbehandlingsprosesser innenfor flere fagområder, også elsikkerhetsområdet. Innenfor elsikkerhetsområdet inneholder SamBas registreringer av el-virksomheter, tilsynsdata, uhellsstatistikk og informasjon om farlige produkter og utstyr.⁸⁵

Allerede da SamBas ble tatt i bruk i 2009, ble det avdekket utfordringer relatert til blant annet statistikk, rapportering og analyse av data, og utfordringene har blitt større og flere gjennom årene. DSB har gått på kompromiss med systemet i form av å skrive om eller utelate dokumentasjon, noe som har ført til at datakvaliteten stadig har blitt dårligere. Rutiner har enten ikke eksistert eller ikke blitt fulgt, noe som igjen har gått på bekostning av datakvaliteten, spesielt for tilsynsrapporteringen.⁸⁶

Vår statistikkanalyse viser at tilsynsregionene ikke alltid er bevisste på hvilket tilsynsområde de registrerer gjennomførte tilsyn på. Eksempelvis har tilsyn på tilsynsområdene vindkraft og småkraft også blitt registrert under tilsynsområdet produksjon av elektrisitet. Dette gjør det utfordrende å summere antall gjennomførte tilsyn på de ulike tilsynsområdene.

DSB utarbeidet i juni 2022 en konseptutredning for et nytt forvaltningssystem som på sikt skal erstatte SamBas.⁸⁷ Her framgår det at datagrunnlaget i SamBas er usikkert, og at man ikke helt stoler på data

⁸⁰ Verifisert referat fra intervju med ledelsen i DSB 21. mars 2023

⁸¹ Verifisert referat fra intervju med ledelsen i DSB 21. mars 2023

⁸² Verifisert referat fra intervju med tilsynsregion Vest-Norge 20. februar 2023

⁸³ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

⁸⁴ Verifisert referat fra intervju med ledelsen i DSB 21. mars 2023

⁸⁵ Notat fra DSB til Riksrevisjonen 9. januar 2023

⁸⁶ *Utredning av konsept for forvaltningssystem*, intern DSB-rapport, 14. juni 2022

⁸⁷ *Utredning av konsept for forvaltningssystem*, intern DSB-rapport, 14. juni 2022

som hentes ut fra systemet. I noen tilfeller er det ikke mulig å få fram komplett og kvalitetssikret informasjon.⁸⁸ DSBs rapportering om gjennomførte tilsyn i årsrapportene kan dermed være beheftet med en viss usikkerhet.

DSB bekrefter at det er usikkerhet knyttet til statistikk som tas ut fra SamBas. DSB opplyser at det er svært tidkrevende å kvalitetssikre dataene, fordi dette krever manuell kontroll av hver enkelt tilsynssak i arkivsystemet Elements.⁸⁹

Konseptutredningen slår fast at det er store problemer med å hente ut statistikk og rapporter fra SamBas som grunnlag for analyser. Begrenset statistikkfunksjonalitet gjør det også vanskeligere å gjennomføre risikovurderinger og analyser av samfunnseffekt sett i forhold til hvor det er viktig å gjøre tilsyn.⁹⁰

DSB opplyser at det er brukt mye ressurser på SamBas-systemet, som etter hvert skal fases ut og erstattes av et nytt forvaltningssystem. Direktoratet erfarer at SamBas har sine utfordringer, men påpeker at det er det verktøyet som skal benyttes fram til nytt forvaltningssystem er på plass.⁹¹ Nytt forvaltningssystem er ikke en del av budsjettbehandlingen med departementet.⁹²

Noen av forskriftene gitt i medhold av el-tilsynsloven er ikke oppdaterte

DSB er utpekt som sentral tilsynsmyndighet av Justis- og beredskapsdepartementet ved forskrift av 1. september 2003, og er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og gi forskrifter i henhold til denne loven.⁹³

DSB opplyser at elektrifiseringen av Norge, med blant annet økt bruk av solcellepaneler og batterier, gir utfordringer i forvaltningen av forskriftene på elsikkerhetsområdet.⁹⁴ En tilsynsregion påpeker at forskriftene på elsikkerhetsområdet henger etter utviklingen på området, og viser til at ingen forskrifter omtaler batterier.⁹⁵ En elbil er en del av det elektriske anlegget når den står til lading. DSB opplyser at dette er et område som skaper usikkerhet både i bransjen og for tilsynsorganene.⁹⁶

Direktoratet erkjenner at det er et etterslep innen oppdatering av regelverket om elsikkerhet på grunn av den raske utviklingen på området og mangel på ressurser. Noen av forskriftene må ifølge DSB oppdateres, mens andre forskrifter er normative og henviser til standarder og annet regelverk på området, noe som innebærer at en forskriftsendring ikke er nødvendig.⁹⁷

DSB utarbeider årlig en regelverksplan for hvilke endringer og justeringer som skal foretas i de juridiske bestemmelsene for hele direktoratets ansvarsområde. På elsikkerhetsområdet skal endringer i *forskrift om elektriske lavspenningsanlegg* og *forskrift om elektroforetak og kvalifikasjonskrav for arbeid knyttet til elektriske anlegg og elektrisk utstyr* utredes i 2023.⁹⁸

DSB opplyser at veiledningen til *forskrift om elektriske forsyningsanlegg* i dag er dekket av standarder, og at den bør oppdateres og forenkles. Når det gjelder *forskrift om maritime elektriske anlegg*, handler behovet for oppdatering av denne forskriften i hovedsak om grenseflater mot Sjøfartsdirektoratet.

⁸⁸ Utredning av konsept for forvaltningssystem, intern DSB-rapport, 14. juni 2022

⁸⁹ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023 og e-post fra DSB til Riksrevisjonen 17. mars 2023

⁹⁰ Utredning av konsept for forvaltningssystem, intern DSB-rapport, 14. juni 2022

⁹¹ Verifisert referat fra intervju med ledelsen i DSB 21. mars 2023

⁹² Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

⁹³ FOR-2003-09-01-1161

⁹⁴ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

⁹⁵ Verifisert referat fra intervju med tilsynsregion Vest-Norge 20. februar 2023

⁹⁶ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

⁹⁷ Verifisert referat fra intervju med ledelsen i DSB 21. mars 2023

⁹⁸ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

Ettersom DSB i flere år har manglet en forskriftsansvarlig på maritimt område, står dette arbeidet på vent.⁹⁹

DSB mangler skriftlige retningslinjer for elsikkerhetsarbeidet på flere områder

Tilsynsregionene kjenner ikke til at det finnes retningslinjer og/eller føringer for hvordan regionene skal følge opp henvendelser om regelverksfortolkning, bekymringsmeldinger/tips og innmeldte el-ulykker. DSB ser at det er behov for skriftlige rutiner for hvordan innmeldt informasjon skal prioriteres og følges opp på en hensiktsmessig måte, og viser til at det er uheldig dersom DSB bruker for lang tid på å følge opp meldinger og rapporterte hendelser.¹⁰⁰ DSB ansatte i 2023 en medarbeider som skal sammenfatte mer av arbeidet som elsikkerhetsseksjonen gjør med bekymringsmeldinger og tips.¹⁰¹

Tilsynsregionene kjenner heller ikke til at det er utarbeidet noen retningslinjer for bruk av SamBas, og opplever selv at regionene bruker systemet på noe ulik måte. DSB bekrefter at det ikke er gitt noen sentrale retningslinjer for hvordan regionene skal legge inn data i SamBas.¹⁰²

Ingen av tilsynsregionene kjenner til om det er utarbeidet rutiner for bruk av sanksjoner i elsikkerhetsseksjonen i DSB. DSB bekrefter at det ikke er utarbeidet rutiner eller felles føringer for bruk av sanksjoner, men viser til at forarbeidene til el-tilsynsloven gir noen generelle føringer for hvordan tvangsmulkt skal brukes.¹⁰³ Departementet opplyser at DSBs saksbehandlerhåndbok gir noe informasjon om hvilke sanksjoner DSB kan bruke, og hvordan malene skal brukes. Saksbehandlerboken inneholder ikke føringer for vurdering/beregning av beløp.¹⁰⁴

DSB opplyser at direktoratet ikke har oversikt over bruken av sanksjoner i tilsynsregionene, men mener på generelt grunnlag at det har vært få saker hvor sanksjoner har vært aktuelle å bruke. Per i dag er det ingen rutine for at saker som gjelder bruk av sanksjoner, skal legges fram for ledelsen i elsikkerhetsseksjonen. DSB opplyser at regionene jobber med å bli mer enhetlige på dette området, og at viktige forhold skal løftes til ledelsen i større grad enn før.¹⁰⁵

DSB har ikke utarbeidet rutiner for beregning av tvangsmulkt på elsikkerhetsområdet. En tilsynsregion opplyser at den foretar en skjønnsmessig beregning av tvangsmulkt for hvert enkelt tilfelle.¹⁰⁶

DSB opplyser videre at de tekniske forskriftene som er gitt i henhold til el-tilsynsloven, ikke gir direktoratet hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr. DSB mener det kan være hensiktsmessig å ha hjemmel til dette, men har ingen oversikt over om det er et reelt behov for det, sett på bakgrunn av resultatene fra tilsynsaktiviteten.¹⁰⁷

DSB implementerte i 2022 rutinen *Gjennomføre tilsyn i FS*¹⁰⁸. Rutinen skal sikre at tilsyn planlegges, gjennomføres og følges opp på en systematisk og enhetlig måte, og beskriver prosessene som inngår i et varslet eller et uanmeldt tilsyn.

Tilsynsregionene opplyser at de er kjent med rutinen, men uttaler at den benyttes i ulik grad. Én region viser til at rutinen er brukt i varierende grad, og at den eksempelvis ikke alltid benyttes i forbindelse med kartlegging siden regionen gjennom mange år har opparbeidet seg stor kunnskap om

⁹⁹ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

¹⁰⁰ Verifisert referat fra intervju med tilsynsregion Midt-Norge 7. februar 2023

¹⁰¹ Verifisert referat fra intervju med tilsynsregion Vest-Norge 20. februar 2023

¹⁰² Verifisert referat fra intervju med tilsynsregion Midt-Norge 7. februar 2023

¹⁰³ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

¹⁰⁴ Justis- og beredskapsdepartementets tilbakemelding på Riksrevisjonens utkast til rapport 18. august 2023

¹⁰⁵ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

¹⁰⁶ Verifisert referat fra intervju med tilsynsregion Midt-Norge 7. februar 2023

¹⁰⁷ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

¹⁰⁸ Avdeling for forebygging og sikkerhet. Avdelingen skiftet 1. mars 2023 navn til avdeling for kjemikalie-, produkt- og el-sikkerhet.

tilsynsobjektene. Regionen ser likevel at rutinen vil få større betydning framover når man skal jobbe på tvers av tilsynsregionene og mot nye tilsynsobjekter.

6.1.6 DSB ivaretar ikke sitt ansvar for tilsyn med elektromedisinsk utstyr

DSB har ansvar for å føre tilsyn med elektromedisinsk utstyr i henhold til *forskrift om håndtering av medisinsk utstyr*. Forskriften skal styrke pasientsikkerheten, og har som formål å sikre at medisinsk utstyr til enhver tid er sikkert, vedlikeholdes korrekt og brukes forsvarlig i samsvar med sitt formål.¹⁰⁹

En undersøkelse av helseforetakenes investeringer i bygg og medisinsk-teknisk utstyr fra 2020 viser blant annet at tilstanden på det medisinsk-tekniske utstyret ikke er god nok.¹¹⁰ Utstyret ved flertallet av helseforetakene er eldre enn faglige anbefalinger tilråder. Dette medfører ifølge rapporten at pasientsikkerheten blir dårligere.¹¹¹

Faktaboks 2 Elektromedisinsk utstyr

Elektromedisinsk utstyr er ethvert medisinsk utstyr, inkludert systemløsninger, som er avhengig av en elektrisk energikilde for å fungere.

Kilde: Forskrift om håndtering av medisinsk utstyr, § 4, bokstav b.

DSB har ikke gjennomført risikobaserte tilsyn av elektromedisinsk utstyr

Elektrisk utstyr skal være i en slik tilstand at det i bruk ikke innebærer fare for liv, helse og materielle verdier, jf. el-tilsynsloven § 10.

Ifølge regelverket for økonomistyring i staten skal en virksomhets styring, oppfølging, kontroll og forvaltning tilpasses risiko og vesentlighet. Virksomheten skal identifisere risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, samt korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for at målene ikke nås.¹¹² Tilsynsvirksomheten skal ta utgangspunkt i områder der risikoen er størst, og der sjansene for å redusere risikoen er størst.¹¹³

DSB har utarbeidet en tilsynsstrategi for perioden 2020–2024, som fastsetter at direktoratets tilsyn i størst mulig grad skal være risikobaserte. DSB skal prioritere tilsynsobjekter og tema for tilsyn ut fra risikopotensialet.

DSB fører tilsyn med og kan fatte vedtak overfor helse- og omsorgstjenesten samt enhver offentlig og privat virksomhets håndtering av elektromedisinsk utstyr og elektrisk utstyr til bruk i dyrehelsetjenesten.¹¹⁴ Dette omfatter helseinstitusjoner som for eksempel sykehus, pleie- og sykehjem, klinikker, legekontorer og tannlegekontorer. I tillegg gjelder forskriften for offentlige og private virksomheter som ikke yter helsehjelp, som for eksempel kjøpesentre, flyplasser og idrettsanlegg, samt hjelpemiddelsentraler og kommuner.¹¹⁵

DSB opplyser at direktoratet over mange år har avgrenset tilsynsobjektene for elektromedisinsk utstyr til 31 offentlige helseforetak og større private aktører. Den viktigste årsaken for denne prioriteringen var det årlige inntektskravet og gebyrinntektene disse virksomhetene genererte. DSB mener at avvikene som tilsynene har avdekket hos disse aktørene, tilsier at direktoratet også ville ha ført tilsyn med disse uavhengig av inntektskravet. Videre uttaler DSB at det med bakgrunn i risiko allikevel

¹⁰⁹ Forskrift om håndtering av medisinsk utstyr § 1

¹¹⁰ Instrumenter, apparater og hjelpemidler som brukes i forbindelse med å forebygge, diagnostisere, behandle eller rehabilitere

¹¹¹ Vedlegg 14 til Dokument 3:2 (2021–2022), *Riksrevisjonens undersøkelse av helseforetakenes investeringer i bygg og medisinsk-teknisk utstyr*

¹¹² Reglement for økonomistyring i staten § 4 og bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4

¹¹³ Stortingsmelding nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009)

¹¹⁴ Forskrift om håndtering av medisinsk utstyr § 18 andre ledd.

¹¹⁵ PRE-2013-11-29-1373 Forskrift om håndtering av medisinsk utstyr. Kongelig resolusjon. Statsråd Bent Høie.

kunne vært aktuelt å føre tilsyn med andre enn de 31 utvalgte virksomhetene, for eksempel klinikker for ulike typer kosmetisk kirurgi, som blant annet gjør fedmeoperasjoner.¹¹⁶

Avgrensningen i tilsynsporteføljen har medført at DSB ikke har ført tilsyn med de øvrige virksomhetene som håndterer elektromedisinsk utstyr. Blant annet er det minst 25 år siden det ble foretatt tilsyn med elektromedisinsk utstyr til bruk i dyrehelsetjenesten.¹¹⁷ Justis- og beredskapsdepartementet viser til at DSB har opplyst at det ikke er ført tilsyn med dette området de senere årene, og at dette kan forklares med at området oppfattes å være godt ivaretatt gjennom kravene i produktregelverket og kravene til internkontroll. Fra 2009 og fram til i dag har DSB kun mottatt én bekymringsmelding på dette området. Sett på bakgrunn av dette vil departementet vurdere om det fortsatt skal føres offentlig tilsyn med virksomheter innen dyrehelsetjenesten. Departementet er i dialog med Landbruks- og matdepartementet.¹¹⁸

DSB uttaler at direktoratet har god oversikt over de 31 utvalgte brukerne av elektromedisinsk utstyr fordi det har vært gjennomført tilsyn med disse. Direktoratet erkjenner imidlertid at forskrift om håndtering av medisinsk utstyr har et bredt virkeområde og gjelder for enhver offentlig og privat virksomhets håndtering av elektromedisinsk utstyr, samt elektrisk utstyr til bruk i dyrehelsetjenesten. Det innebærer derfor at det er mange aktører DSB ikke har oversikt over. Direktoratet opplyser at det ville vært krevende å skaffe seg oversikt over hele porteføljen, og DSB ville uansett ikke hatt kapasitet til å følge opp alle aktørene gjennom tilsyn. Direktoratet vurderer at det heller ikke har vært behov for å ha oversikt over og å følge opp alle områder med tilsyn.¹¹⁹

DSB har ikke utført tilsyn med elektromedisinsk utstyr i spesialisthelsetjenesten siden våren 2022

Det har siden 2011 pågått en dialog mellom DSB og Helsedirektoratet om hvordan myndighetsansvaret for medisinsk utstyr bør organiseres.¹²⁰ Statens legemiddelverk overtok markedstilsynsansvaret for elektromedisinsk utstyr i 2019 gjennom *forskrift om medisinsk utstyr*.¹²¹ Det arbeides nå for at helsemyndighetene også kan overta ansvaret for tilsyn med håndtering av elektromedisinsk utstyr innenfor helse- og omsorgstjenesten fra 1. juli 2023 i tråd med *forskrift om håndtering av medisinsk utstyr*.¹²² DSB har fram til dette ansvar for tilsyn med håndtering av elektromedisinsk utstyr.¹²³

Ifølge DSB har antall årsverk brukt på tilsyn med håndtering av elektromedisinsk utstyr gradvis blitt redusert de siste årene, fra fire årsverk i 2017, til to i 2019, til ingen årsverk etter første halvår 2022. Etter at de siste tilsynsinspektørene sluttet sommeren 2022 besluttet DSB at kompetansen ikke skulle erstattes gjennom nyansettelser på området, ettersom direktoratet forventet at ansvaret for tilsyn med elektromedisinsk utstyr skulle overføres til helsesektoren. DSB viser til at prosessen med å overføre tilsynsansvaret har vært komplisert og tatt lang tid. Direktoratet har i praksis tilpasset seg den kommende situasjonen, men erkjenner at de ikke hadde sett for seg at prosessen skulle ta så lang tid. DSB ser at det er uheldig at ingen gjennomfører tilsyn på området. Direktoratets siste tilsyn med håndtering av elektromedisinsk utstyr i spesialisthelsetjenesten ble gjennomført i april 2022.¹²⁴

Direktoratet vurderer at det vil ta noe tid før vi vil se konsekvensen av manglende tilsyn, ettersom tilsynene med elektromedisinsk utstyr for de 31 største helseforetakene og private aktørene var basert

¹¹⁶ Verifisert referat fra intervju med seksjon for produktsikkerhet i DSB 9. mars 2023

¹¹⁷ Verifisert referat fra intervju med seksjon for produktsikkerhet i DSB 9. mars 2023

¹¹⁸ Verifisert referat fra intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. april 2023

¹¹⁹ Verifisert referat fra intervju med seksjon for produktsikkerhet i DSB 9. mars 2023

¹²⁰ *Fremtidig forvaltning av myndighetsansvaret for medisinsk utstyr*, intern DSB-rapport, 9. februar 2017

¹²¹ Verifisert referat fra intervju med seksjon for produktsikkerhet i DSB 9. mars 2023

¹²² Justis- og beredskapsdepartementets oppdragsbrev til DSB av 27. februar 2023, *Regelverksarbeid som følge av endringer i tilsynsansvaret for håndtering av elektromedisinsk utstyr*

¹²³ Verifisert referat fra intervju med seksjon for produktsikkerhet i DSB 9. mars 2023 og intervjuer med Justis- og beredskapsdepartementet 8. september 2022 og 12. april 2023

¹²⁴ Verifisert referat fra møte med seksjon for produktsikkerhet i DSB 9. mars 2023 og møte med DSBs ledelse 21. mars 2023

på en rullerende tilsynsplan. Desto lengre tid det tar før det gjennomføres nye tilsyn, desto større vil imidlertid risikoen for konsekvenser bli. Det er fortsatt DSB som har tilsynsansvaret, og direktoratet er ikke komfortabel med at det mangler ressurser og kompetanse på området.¹²⁵

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler at det ikke er greit at DSB har forskuttert overføringen av forvaltningsansvaret for håndtering av elektromedisinsk utstyr og innrettet seg deretter. Departementet har i styringsdialogen med DSB gitt føringer om at direktoratet ikke kan forskuttere en framtidig endring av forvaltningsansvaret, og at aktiviteten på området skal opprettholdes, uavhengig av om de ansatte med kompetanse på området sluttet eller ble pensjonert. Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at DSB nå samarbeider tett med Helsetilsynet og Statens legemiddelverk om overføring av forvaltningsansvaret, og at det er enighet på departementsnivå om innholdet i denne ansvarsoverføringen.¹²⁶

Tabell 4 Utførte tilsyn med elektromedisinsk utstyr i perioden 2015–2022

År	Antall	Avvik per tilsyn
2015	19*	1,6
2016	18	2,3
2017	17	1,2
2018	20	1,3
2019	14	1,1
2020	4	2,3
2021	8	1,1
2022	3	2,0
Total	103	1,5

* Ett av de 19 tilsynene var ikke rettet mot helseforetak, men markedsaktør

Kilde: DSB/Riksrevisjonen

Tabellen viser at det har vært en betydelig reduksjon i antall gjennomførte tilsyn i perioden. DSB uttaler at nedgangen i antall tilsyn i perioden 2019–2022 skyldes både nedbemanning og avlyste tilsyn som følge av pandemien. Tabellen viser også at antall avvik per tilsyn har vært relativt stabilt. Typiske avvik som ble avdekket på tilsyn, er etterslep i vedlikeholdsplaner og svakheter i virksomhetens opplæringsrutiner.¹²⁷

DSB opplyser at direktoratet fram til våren 2022 gjennomførte tilsyn med de 31 utvalgte tilsynsobjektene minst annethvert år.¹²⁸ Tilsynene har vært rettet mot det systematiske arbeidet som helseforetakene er forpliktet til å utføre i henhold til *forskrift om håndtering av medisinsk utstyr* og internkontrollforskriften.¹²⁹

¹²⁵ Verifisert referat fra intervju med seksjon for produktsikkerhet i DSB 9. mars 2023

¹²⁶ Verifisert referat fra intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. april 2023

¹²⁷ Verifisert referat fra intervju med seksjon for produktsikkerhet i DSB 9. mars 2023

¹²⁸ Verifisert referat fra intervju med seksjon for produktsikkerhet i DSB 9. mars 2023

¹²⁹ Brev fra DSB til Justis- og beredskapsdepartementet, *Forvaltningsansvar elektromedisinsk utstyr*, 26. april 2022

En analyse av tilsynsdata viser at direktoratet i løpet av perioden 2015–2022 ikke har gjennomført tilsyn med 5 av de 31 utvalgte tilsynsobjektene. Analysen viser også at flere av tilsynsobjektene ikke har hatt tilsyn annethvert år slik DSB har opplyst.

DSB følger ikke opp meldinger om ulykker og alvorlige hendelser knyttet til elektromedisinsk utstyr

Virksomheter som håndterer eller bruker medisinsk utstyr, har etter § 16 i *forskrift om håndtering av medisinsk utstyr* plikt til å gi melding til Statens legemiddelverk (SLV) om hendelser som har eller kan ha sammenheng med bruk av medisinsk utstyr, og som har ført til eller kunne ha ført til død eller alvorlig forverring av en pasients, brukers eller annen persons helsetilstand. SLV opplyser at de fleste av meldingene de mottar, gjelder elektromedisinsk utstyr, og at de forsøker å dele informasjon med DSB slik at direktoratet skal kunne utføre sitt tilsynsansvar på en god og risikobasert måte. SLV er imidlertid kjent med at DSB ikke har gjort tilsyn med elektromedisinsk utstyr siden våren 2022, og mener at dette er uheldig.¹³⁰ DSB opplyser at direktoratet ikke har kompetanse eller kapasitet til å følge opp meldingene fra SLV. DSB er heller ikke kjent med hvor mange ulykker med elektromedisinsk utstyr som årlig meldes til SLV, eller hva disse meldingene handler om.¹³¹

Ifølge våre dokumentanalyser og intervjuer var det i perioden 2018–2022 en betydelig økning i antallet meldinger fra helsetjenesten om hendelser knyttet til elektromedisinsk utstyr, fra 58 innmeldte hendelser i 2018 til 146 i 2022. Antallet meldinger fra produsenter om hendelser med elektromedisinsk utstyr har også økt, fra om lag 200 i 2018 til om lag 1 000 i 2022. SLV viser også til at det samtidig er en utbredt oppfatning blant myndigheter og industri at det er omfattende underrapportering av hendelser.¹³²

SLV rapporterte i 2021 om totalt 17 dødsfall knyttet til medisinsk utstyr i Norge, hvorav 10 var knyttet til elektromedisinsk utstyr. I 2022 ble det meldt om totalt 9 dødsfall, hvorav 6 var knyttet til elektromedisinsk utstyr.¹³³

6.2 Etterlever DSB bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering i forbindelse med tilsyn på elsikkerhetsområdet?

Statlig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse finansieres normalt ved bevilgninger over statsbudsjettet, men enkelte tjenester kan helt eller delvis finansieres av brukerne gjennom gebyrer eller sektoravgifter. På elsikkerhetsområdet er DSBs tilsyn med landbaserte og maritime elektriske anlegg samt elektromedisinsk utstyr brukerfinansiert med gebyrer. Hjemmelen for tilsynsgebyret er gitt i el-tilsynsloven og ulike forskrifter.¹³⁴ Tilsynsgebyrene hentes inn fra de virksomhetene som eier elektriske anlegg eller elektromedisinsk utstyr, og som det utføres tilsyn hos. Gebyret faktureres etter gjennomført tilsyn og beregnes på grunnlag av tilsynsobjektets anleggsmasse.¹³⁵

Finansdepartementets retningslinjer R-112/15 Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering skal sikre at gebyr- og avgiftsordningen utformes etter hensikten. Retningslinjene gir nærmere bestemmelser om hvilke forutsetninger som bør være oppfylt for å gebyr- og avgiftsfinansiere statlige myndighetshandlinger. Retningslinjene regulerer også hvordan gebyrene skal fastsettes og administreres for å ivareta grunnvilkåret om at brukeren ikke skal betale mer enn kostnaden ved å

¹³⁰ Verifisert referat fra intervju med Statens legemiddelverk 11. januar 2023

¹³¹ Verifisert referat fra intervju med seksjon for produktsikkerhet i DSB 9. mars 2023

¹³² Verifisert referat fra intervju med Statens legemiddelverk 11. januar 2023 og e-post fra Statens legemiddelverk til Riksrevisjonen 11. januar 2023

¹³³ Statens legemiddelverks årsrapporter for 2021 og 2022 og verifisert referat fra intervju med Statens legemiddelverk 11. januar 2023

¹³⁴ Forskrift om regulativ for erleggelse av avgift for godkjenning av og tilsyn med elektriske sterkstrømsanlegg, forskrift om avgifter for tilsyn med elektromedisinsk utstyr, forskrift om refusjon av utgifter for tilsyn med sikkerhet, arbeidsmiljø og ressursforvaltning i petroleumsvirksomheten

¹³⁵ *Elsikkerhetsprosjektet. Sluttrapport – helhetlig gjennomgang av DSBs arbeid med elsikkerhet*, intern DSB-rapport, 2017

produsere og levere tjenesten. Dersom dette grunnvilkåret ikke oppfylles, bør ordningen ifølge retningslinjene avvikles eller formaliseres som særavgift, sektoravgift eller mulkt.

Hovedfunn

DSB etterlever ikke bestemmelsene om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering på elsikkerhetsområdet:

- DSB kan ikke dokumentere at tilsynsgebyrene ikke er overpriset
- Urealistisk budsjettering vrir tilsynsaktivitetene mot de mest betalingsdyktige aktørene.

6.2.1 DSB kan ikke dokumentere at tilsynsgebyrene ikke er overpriset

Hensikten med tilsynsgebyret er å dekke kostnaden ved den gebyrbelagte aktiviteten, men mottakeren skal ikke betale mer for tjenesten enn kostnaden ved å produsere og levere den. Gebyret bør teknisk utformes slik at det sikrer at betalingen samsvarer med kostnadene for produksjon og levering. Det skal ikke legges inn krav til overskudd i beregningsgrunnlaget.¹³⁶

Gebyrene bør videre dekke kostnadene basert på kostnadseffektiv drift.¹³⁷ Gebyrsatsene skal gjennomgå og om nødvendig oppdateres som del av den årlige budsjettprosessen. Videre skal virksomheten løpende holde oversikt over og synliggjøre beregningene som ligger til grunn for satsene. I oversikten bør det framgå hvilke kostnader som er lagt til grunn for fastsetting av satsene, og hvilke som er holdt utenfor.¹³⁸

Faktaboks 3 Forhold som ligger til grunn for gebyrsatsene

- **Beregningsgrunnlaget** er de kostnadene og den fordelingen som gebyret skal beregnes ut fra.
- **Avgiftsgrunnlaget** er den størrelsen som gebyret legges på og varierer i forhold til (beregnes på grunnlag av), som for eksempel tilsynsobjektene anleggsmasse.
- **Årlig justering** av gebyrsatsene skjer på grunnlag av konsumprisindeksen, i samsvar med pris- og lønnsjusteringene av statsbudsjettet.

Kilde: DSB

Det framgår av rapporten *Utredning av forvaltningsmodell for elsikkerhetsområdet* fra 2022 at det ikke er gjort endringer i selve finansieringsmodellen siden 2003, til tross for endringer i oppgave- og tilsynsporteføljen knyttet til forvaltningen av el-tilsynsloven. DSB bekrefter at dagens tilsynsgebyr for tilsyn med elektriske anlegg fortsatt beregnes og fordeles ut fra kostnadene, ressursene og organiseringen som lå til grunn for elsikkerhetsarbeidet i 2003. Dette innebærer at beregningsgrunnlaget ikke er blitt justert for blant annet endring i virkemidler, oppgaver, omorganiseringer, digitalisering og andre effektiviseringstiltak de siste tjue årene.¹³⁹ Gebyrsatsene blir

¹³⁶ Rundskriv R-112/15 punkt 3.2.2

¹³⁷ R-112/15, punkt 3.2.2

¹³⁸ R-112/, punkt 3.1.2

¹³⁹ Verifisert referat fra møte med økonomiseksjonen og elsikkerhetsseksjonen i DSB 7. mars 2023

imidlertid justert årlig ut fra konsumprisindeksen, i samsvar med pris- og lønnsjusteringene av statsbudsjettet. Dette vil kunne dekke en utgiftsøkning.

Både dokumentanalyser og intervjuer viser at det er enda lenger siden DSB endret innretningen av avgiftsgrunnlaget for elektromedisinsk utstyr. Da internkontrollforskriften trådte i kraft i 1997, ble innretningen av tilsynene endret fra kontroll av apparater til kontroll av systemer for internkontroll. DSB fortsatte likevel å beregne gebyrene som om det ble foretatt tilsyn med det fysiske utstyret. Dokumentanalyser og intervjuer viser videre at grunnet henvendelser fra helsemyndighetene om at DSB tok inn høyere gebyrer for tilsynene enn kostnadene de hadde for arbeidet, ble gebyrsatsene for elektromedisinsk utstyr ikke justert for årlig konsumprisindeks i perioden 2010–2015.¹⁴⁰

Dokumentanalyser og intervjuer viser også at DSB ikke kan framlegge en fullstendig og oppdatert oversikt over hvilke kostnader som inngår i beregningsgrunnlaget. DSB kan dermed ikke synliggjøre beregningen som ligger til grunn for gebyrsatsene.¹⁴¹ Den siste gangen direktoratet utarbeidet en slik oversikt, var i forbindelse med rapporten om nytt avgifts- og gebyrsystem fra 2007. Denne gjennomgangen viste at DSB heller ikke da kunne dokumentere og redegjøre fullt ut for de konkrete kostnadene knyttet til de ulike gebyrene.¹⁴²

Dokumentasjon av beregningsgrunnlaget er avgjørende for at DSB skal kunne gi tilsynsobjektene nødvendig informasjon om hvilke kostnader som ligger til grunn for fastsettelse av satsene, og hvilke kostnader som er holdt utenfor.¹⁴³ Tilsynsobjektene får derfor ikke informasjon om hva de betaler for, og har ikke mulighet til å se sammenhengen mellom betalingen og tjenesten de mottar. Dokumentasjon er også viktig for å sikre kostnadseffektiv drift og at regelverket overholdes.¹⁴⁴

Mangelfull dokumentasjon svekker også tilsynsobjektene mulighet til å klage på vedtaket. DSB opplyser at de ikke har mottatt formelle klager fra nettselskapene om å få tilbakebetalt gebyr. Intervjuer og dokumentanalyser viser imidlertid at direktoratet i perioden 2005–2012 mottok flere klager fra helseinstitusjonene om at tilsynsgebyrene fra DSB ikke stod i forhold til omfanget av tilsynsarbeidet i foretakene/sykehusene.

Da DSB foretok en gjennomgang av gebyr- og avgiftssystemet i 2006 ble det avdekket at enkelte av gebyrene var for høye i forhold til kostnadene de er ment å dekke.¹⁴⁵ DSB viser til at siden direktoratet ikke har foretatt en ny beregning av de samlede tilsynsutgiftene, er det ikke mulig å legitimere avviket mellom tilsynskostnadene og -inntektene.¹⁴⁶

I utgangspunktet var hovedoppgaven for elsikkerhetsforvaltningen å gjennomføre tilsyn, men med årene har forvaltningen blitt tillagt andre virkemidler som også har blitt finansiert gjennom tilsynsavgiften.¹⁴⁷ Dokumentanalysen viser blant annet at flere andre tjenester ikke er gebyrbelagte, slik som oppfølging av foretakenes registrering i elvirksomhetsregisteret og behandling av søknader om godkjenning til å videreføre et lovregulert yrke i Norge på bakgrunn av utdanning og praksis fra et annet land. Det blir heller ikke krevd inn tilsynsgebyr for blant annet markedskontroll av elektrisk utstyr og tilsyn med verneverdige fartøyer. Disse tjenestene blir finansiert av de tilsynsobjektene som det kreves inn tilsynsgebyr fra.¹⁴⁸

¹⁴⁰ Forskrift om avgifter for tilsyn med elektromedisinsk utstyr, verifisert referat fra intervju med økonomiseksjonen og elsikkerhetsseksjonen i DSB 7. mars 2023, brev fra Helse Sør-Øst til DSB 9. mars 2010 og brev fra DSB til Justis- og beredskapsdepartementet 13. februar 2014

¹⁴¹ Jf. R-112/, punkt 3.1.2

¹⁴² Rapport om nytt avgifts- og gebyrsystem, DSB, januar 2007 og verifisert referat fra intervju med økonomiseksjonen og elsikkerhetsseksjonen i DSB 7. mars 2023

¹⁴³ R-112/15, punkt 3.1.4

¹⁴⁴ R-112/15, punkt 3.1.2

¹⁴⁵ Brev av 30. april 2015 fra DSB til Justis- og beredskapsdepartementet vedrørende innspill til rammefordelingsforslag for statsbudsjettet for 2015.

¹⁴⁶ Verifisert referat fra intervju med ledelsen i DSB 21. mars 2023

¹⁴⁷ *Elsikkerhetsprosjektet. Sluttrapport – helhetlig gjennomgang av DSBs arbeid med elsikkerhet*, intern DSB-rapport, 2017

¹⁴⁸ E-post fra DSB til Riksrevisjonen 3. oktober 2022

Revisjonen viser at tilsyn på maritimt område er underfinansiert, og at gebyrinntekter fra de øvrige sektorene brukes til å finansiere tilsynene på dette området. Dette innebærer at noen tilsynsobjekter betaler for mer enn kostnaden ved å produsere og levere tjenesten. DSB har selv påpekt at direktoratets tilsyn med maritime elektriske anlegg er underfinansiert.¹⁴⁹ Regnskapstall for 2022 viser at direktoratet krevde inn i overkant av 8 millioner kroner i gebyrer fra maritime elektriske anlegg, mens landbaserte elektriske anlegg gav en inntekt på i overkant av 41 millioner kroner.

Dokumentanalyser og intervjuer viser at direktoratets tilsyn med landbaserte objekter over flere år i all hovedsak har vært rettet mot de største nettselskapene for å kunne innfri inntektskravet.¹⁵⁰ DSB opplyser at nettselskapene er klar over at de står for cirka 85 prosent av gebyrinntektene direktoratet tar inn årlig, og at de dermed er med på å finansiere andre sektorer og bransjer som DSB fører tilsyn med.¹⁵¹ Våre analyser viser at seks nettselskaper stod for 71 prosent av DSBs samlede gebyrinntekter fra tilsyn med elektriske anlegg i 2022, som utgjorde i overkant av 49 millioner. Ett av disse nettselskapene stod alene for over 20 millioner kroner i gebyrinntekter.

Vår dokumentanalyse viser også at helseforetakene i flere år har betalt en avgift som er vesentlig høyere enn kostnadene forbundet med aktivitetene på området. Dette har vært en mangeårig problemstilling.¹⁵²

6.2.2 Urealistisk budsjettering vrir tilsynene mot de mest betalingsdyktige aktørene

De årlige gebyrinntektene gis som en inntektsbevilgning i statsbudsjettet. Ifølge bevilgningsreglementet skal budsjetterte inntekter være basert på realistiske anslag og være i tråd med Stortingets forutsetninger for inntektene.¹⁵³ Budsjetterte gebyrinntekter i statsbudsjettet, som er basert på fastsatte gebyrsatser etter R-112/15, bør derfor ikke være høyere enn de tilhørende kostnadene for å produsere og levere de gebyrbelagte tilsynene. Et viktig prinsipp ved å finansiere tilsynsaktivitetene gjennom gebyrer er at tilsynsvirksomheten ikke skal være økonomisk avhengig av tilsynsobjektene. Finansieringen skal være slik at det ikke oppstår et interessefelleskap mellom de som skal føre tilsyn, og de det skal føres tilsyn med. Videre pekes det på at finansieringssystemet må være utformet slik at forventningene om økte inntekter ikke overskygger de faglige vurderingene av hva tilsynsvirksomheten skal rette seg mot.¹⁵⁴

Rapporten *Elsikkerhetsprosjektet* fra 2017 viser til at bruttobudsjetteringsprinsippet blant annet skal bidra til å forhindre at tilsynsvirksomheten påvirkes av utsikter til økte inntekter, og at tilsynsaktivitetene rettes mot de mest betalingsdyktige aktørene. Størrelsen på inntektskravet skal være bestemt ut fra hvilke inntekter som forventes, som igjen skal gjenspeile det forventede aktivitetsnivået for den gebyrbelagte aktiviteten.¹⁵⁵ Ifølge rapporten *Utredning av forvaltningsmodell for elsikkerhetsområdet* fra 2022 har finansieringsmodellen den uønskede effekten at tilsynsressursene vris i retning av de som det må føres tilsyn med for å oppfylle inntektskravet.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at størrelsen på gebyrsatsene har ikke vært endret på mange år, og at det årlige inntektskravet fastsettes med utgangspunkt i forrige års inntektskrav, justert for konsumprisindeks (KPI). DSB gjør samme justering gjennom den årlige oppdateringen av gebyrforskriftene.

DSB uttaler at størrelsen på inntektskravet i utgangspunktet skal gjenspeile det forventede aktivitetsnivået innenfor direktoratets elsikkerhetsarbeid. Kravet til realistisk budsjettering er imidlertid utfordret, ettersom tilsynsaktivitetene i dag styres ut fra inntektskravet fra Justis- og

¹⁴⁹ DSBs forslag til ny forskrift om sektoravgifter og saksbehandlingsgebyr, 28. juni 2017

¹⁵⁰ Jf. kapittel 6.1.1 i denne rapporten

¹⁵¹ Verifisert referat fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen i DSB 8. og 10. mars 2023

¹⁵² Intern rapport om nytt avgifts- og gebyrsystem, DSB, januar 2007

¹⁵³ Bevilgningsreglementet §§ 3 og 5

¹⁵⁴ St.meld. nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap, jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009)

¹⁵⁵ *Elsikkerhetsprosjektet. Sluttrapport – helhetlig gjennomgang av DSBs arbeid med elsikkerhet*, intern DSB-rapport, 2017

beredskapsdepartementet og mot de tilsynsobjektene som gir størst inntekter. Dette innebærer at tilsynsaktivitetene rettes mot objekter som ikke nødvendigvis representerer størst risiko for elsikkerheten. Direktoratet viser til at det er risiko for at denne situasjonen på sikt kan føre til at tid og ressurser prioriteres feil.¹⁵⁶

Justis- og beredskapsdepartementet understreker at inntektskravet ikke benyttes for å styre DSBs tilsyn og prioritering av aktivitetene. Samtidig kan ikke departementet utelukke at inntektskravet kan medvirke til at det gjennomføres tilsyn uavhengig av risiko. Departementet opplyser videre at direktoratet i styringsdialogen ikke har tatt opp problemstillinger knyttet til at nivået på inntektskravet er en utfordring i seg selv. Direktoratet tok imidlertid opp behovet for å nedjustere inntektskravet i forbindelse med koronapandemien, og dette ble det tatt hensyn til.¹⁵⁷

6.3 Sikrer Justis- og beredskapsdepartementet gjennom sin styring og oppfølging at elsikkerheten blir ivaretatt i tråd med sentrale bestemmelser på området?

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for at DSB gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet skal sikre at DSB har en tilfredsstillende internkontroll knyttet til elsikkerhetsarbeidet, slik at direktoratet forvalter oppgavene på en forsvarlig måte og i samsvar med gjeldende lover og regler. Det stilles også krav til at den samlede styringsinformasjonen skal gi Justis- og beredskapsdepartementet et forsvarlig beslutningsgrunnlag.¹⁵⁸ Departementets oppfølging av DSBs resultatrapportering og øvrig rapportering på elsikkerhetsområdet er et viktig verktøy for å vurdere om målene nås, samt hvilke eventuelle korrigerende tiltak som må iverksettes for å sikre at målene nås og ressursene brukes effektivt.



Hovedfunn

- Justis- og beredskapsdepartementet har ikke sørget for at DSB etterlever bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering og gjennomfører risikobaserte tilsyn på elsikkerhetsområdet.

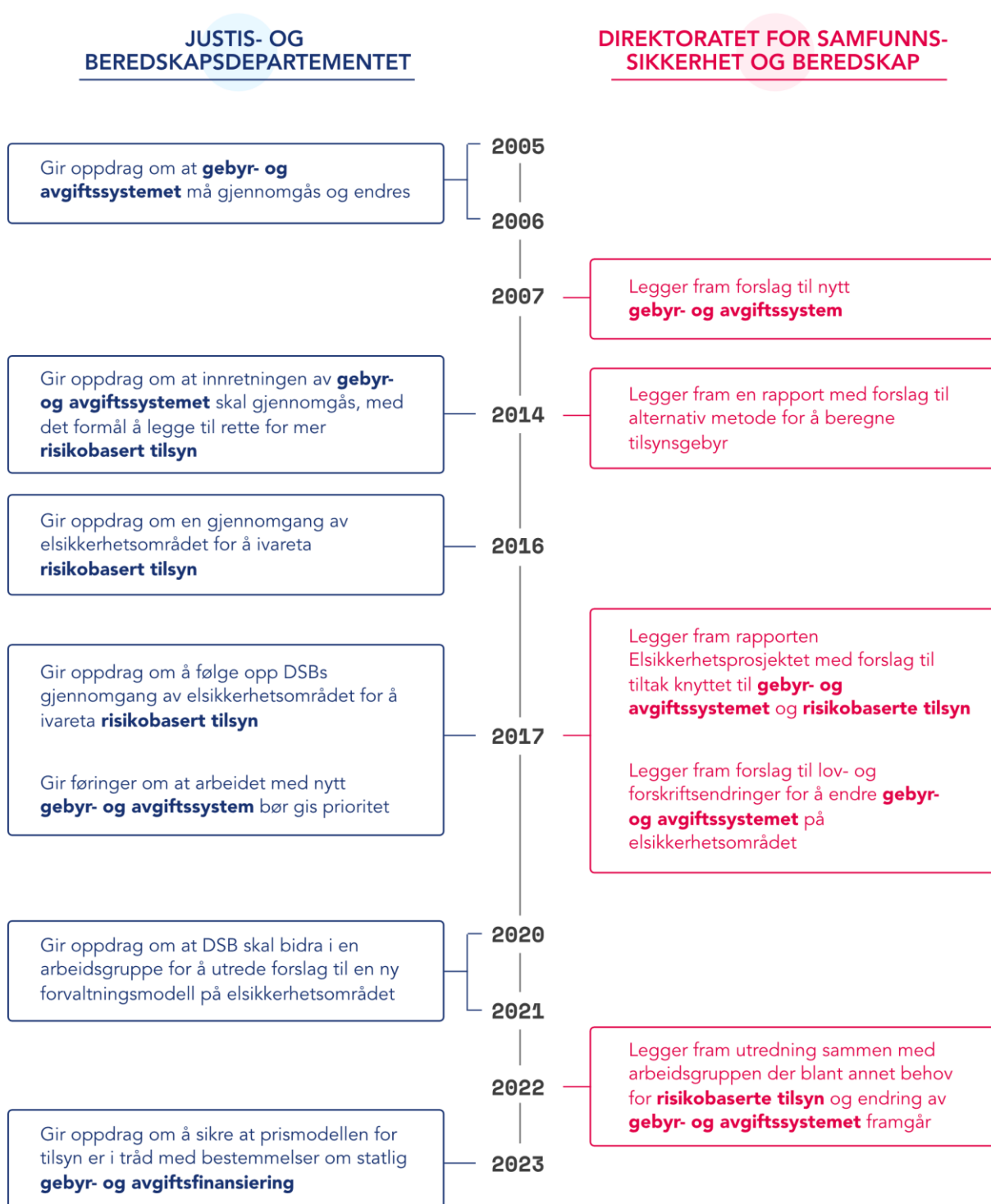
Dokumentanalyser og intervjuer viser at Justis- og beredskapsdepartementet i mange år har vært kjent med DSBs utfordringer med risikobaserte tilsyn og gebyr- og avgiftsfinansiering, men at utfordringene ikke har blitt løst.

¹⁵⁶ E-post fra DSB til Riksrevisjonen 3. oktober 2022 og verifisert referat fra intervju med økonomiseksjonen og elsikkerhetsseksjonen i DSB 7. mars 2023

¹⁵⁷ Verifisert referat fra intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 8. september 2022

¹⁵⁸ Reglement for økonomistyring i staten § 4 og bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 1.3 og 1.6.2

Figur 6 Oppdrag knyttet til DSBs gebyr og avgiftssystem og risikobaserte tilsyn



Kilde: Riksrevisjonens dokumentanalyse av styringsdialogen mellom DSB og Justis- og beredskapsdepartementet for perioden 2005–2023.

Figuren viser at DSBs gebyr- og avgiftsfinansiering og gjennomføring av risikobaserte tilsyn har vært tema i den faglige dialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og DSB i mange år. Departementet har i flere omganger bedt DSB vurdere å gjøre endringer i sin gebyr- og avgiftsfinansiering, med en felles intensjon om å få på plass en modell som ivaretar kravene i rundskriv R-112/15.¹⁵⁹ Departementet har også i flere tildelingsbrev gitt DSB i oppdrag å ivareta

¹⁵⁹ Verifisert referat fra intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. april 2023

risikobaserte tilsyn på elsikkerhetsområdet. Figuren viser også at departementet har mottatt tilbakemeldinger fra DSB med blant annet forslag til tiltak for å gjennomføre risikobaserte tilsyn og sikre etterlevelse av kravene i rundskriv R-112/15.

DSB viser til at avgiftsberegningen av tilsynsgebyrer er et stort og komplekst spørsmål som har en lang historie. DSB opplyser at de flere ganger har bedt Justis- og beredskapsdepartementet om status i departementets oppfølging av forslagene. Direktoratet har satt det videre arbeidet på vent fram til de får en tilbakemelding fra departementet om hvordan forslagene som de har sendt over, skal følges opp.¹⁶⁰

I en henvendelse til Justis- og beredskapsdepartementet i 2014 har DSB vist til at inntektskravet som er knyttet til gebyrinntektene, prisjusteres årlig uten at departementet vurderer hvor realistisk kravet er, og om kravet er i samsvar med retningslinjene fra Finansdepartementet (R-112/15). Direktoratet har også vist til at enkelte av gebyrene og avgiftene ligger for høyt i forhold til kostnadene de er ment å dekke, og har bedt om tilbakemelding fra departementet for å sikre at DSBs avgifter og gebyrer så snart som mulig kan harmoniseres med regelverket i rundskrivet R-112/15.¹⁶¹ Det kommer også fram i DSBs tilbakemelding på oppgaven i tildelingsbrevet for 2017 at finansieringsmodellen anses å fungere dårlig og ikke være i samsvar med Finansdepartementets rundskriv R-112/15. Videre mener DSB at dagens finansieringsmodell gjør det vanskelig å forvalte el-tilsynsloven rasjonelt og effektivt og å ivareta rollen som nasjonal elsikkerhetsmyndighet på en faglig og god måte. DSB får derfor ikke handlingsrom til å velge hvilke virkemidler som skal brukes, som for eksempel mer målrettet og risikobasert tilsynsarbeid.¹⁶²

Revisjonen viser at enkelte av tilsynsgebyrene ligger for høyt i forhold til kostnadene de er ment å dekke. Videre er ikke inntektskravet som er satt i det årlige statsbudsjettet, basert på faktisk planlagt aktivitetsnivå ut fra et risikoperspektiv. For å innfri inntektskravet må DSB vri tilsynsressursene mot de landbaserte objektene som gir størst inntekter. De største nettselskapene får dermed stort sett årlige tilsyn, uten at de nødvendigvis er de tilsynsobjektene med høyest vurdert risiko.¹⁶³

Justis- og beredskapsdepartementet ser at dagens finansieringsmodell ikke nødvendigvis bidrar til at tilsynsoppgavene blir gjennomført ut fra risiko og vesentlighet. Departementet viser til at dette er en vanskelig problemstilling, og at DSB flere ganger har informert departementet om at inntektskravet hindrer risikobaserte tilsyn. Departementet påpeker samtidig at DSB må håndtere sine lovpålagte oppgaver, og understreker videre at inntektskravet ikke benyttes for å styre DSBs tilsyn og prioritering av aktivitetene. Samtidig kan departementet ikke utelukke at inntektskravet kan medvirke til at det gjennomføres tilsyn uavhengig av risiko.¹⁶⁴

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at finansieringsmodellen for elsikkerhetsområdet inngikk i utredningen av forvaltningsmodell for elsikkerhetsområdet fra februar 2022. Utredningen konkluderte med at finansieringsmodellen burde endres, og at det i tillegg var behov for blant annet å forbedre oversikten over det samlede risikobildet på elsikkerhetsområdet og forbedre samordningen mellom myndighetene på elsikkerhetsområdet.

I rapporten fra utredningen påpekes det at det erfaringsmessig har vært vanskelig å få gjennomført endringer for å dekke behov som er identifisert i tidligere utredninger på elsikkerhetsområdet. Flere representanter i utredningens referansegruppe har gitt uttrykk for bekymring for at det kan skje igjen. To av direktoratene i arbeidsgruppen valgte å ikke stille seg bak utredningens konklusjoner fordi de

¹⁶⁰ Verifisert referat fra intervju med ledelsen i DSB 21. april 2023

¹⁶¹ Brev fra DSB til Justis- og beredskapsdepartementet 30. april 2014, *Statsbudsjettet 2015 - Innspill til rammefordelingsforslag*

¹⁶² DSBs tilbakemelding på oppgaven i tildelingsbrevet for 2017 om oppfølging av gjennomgangen av elsikkerhetsområdet – brev til Justis- og beredskapsdepartementet 29. juni 2017

¹⁶³ Verifiserte referater fra intervjuer med elsikkerhetsseksjonen, tilsynsregionene, økonomiseksjonen og ledelsen i DSB

¹⁶⁴ Verifisert referat fra intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. april 2023

mente at rapporten ikke var grundig nok utredet, og at man ikke hadde oppnådd avklaringer og forankringer underveis i arbeidet.

Departementet viser til at utredningen ikke skal sendes på høring som opprinnelig planlagt fordi det vurderer at utredningen ikke har god nok kvalitet. Dette skyldes ikke feil i selve innholdet i utredningen, men at arbeidet ble lagt opp på en måte som gjorde at etatene ble satt i en situasjon der de måtte ivareta egne interesser og roller.¹⁶⁵

Utredningen identifiserte en rekke endringsbehov knyttet til faglige grenseflater mellom myndighetsområdene. Disse gjelder i hovedsak grenseflater i ulike regelverk og myndighetsoppgaver knyttet til disse, som for eksempel tilsyn. Den samlede reguleringen på elsikkerhetsområdet er omfattende, og det kan være krevende for både myndigheter og brukere å fange opp, fortolke og få avklart forhold som omtales i flere myndigheters regelverk samt i standarder på området.¹⁶⁶

DSB har grenseflater mot flere myndigheter på elsikkerhetsområdet hvor det er viktig med tydelige ansvarsforhold og godt samarbeid for å lykkes med arbeidet. Revisjonen har vist at tilsynsansvaret på noen områder ikke er avklart.

- Det er ikke avklart hvem av DSB og Direktoratet for byggkvalitet som skal følge opp krav til elsikkerhet i heisinstallasjoner.
- Det er ikke avklart hvem av DSB og Arbeidstilsynet som skal følge opp krav til elsikkerhet i maskiner til profesjonelt bruk.

Uklare ansvarsforhold kan føre til at det ikke gjennomføres tilstrekkelig tilsyn med elsikkerheten på disse områdene.

DSB opplyser at det var bred representasjon i arbeidet med utredningen fra 2022, og at det ble lagt ned mye innsats for å synliggjøre og diskutere utfordringene knyttet til grenseflater. Direktoratet understreker at det er svært viktig å få ryddet opp i uklare ansvarsforhold blant tilsynsmyndighetene på elsikkerhetsområdet i Norge.¹⁶⁷

Justis- og beredskapsdepartementet mener at arbeidet på elsikkerhetsområdet utvikles selv om utredningen ikke er sendt på høring. En videreutvikling av området skal ikke påvirke arbeidet som i dag foregår i den enkelte virksomheten. Departementet viser videre til at det nå arbeider internt med finansielle, regulatoriske og strukturelle tiltak for å følge opp elsikkerhetsområdet. Utredningen vil inngå som én av flere kilder i dette arbeidet. Departementet har ikke noe tidsperspektiv for når dette arbeidet skal sluttføres, da det fortsatt er behov for avklaringer og forankring hos politisk ledelse.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Verifisert referat fra intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. april 2023

¹⁶⁶ Utredning av forvaltningsmodell for elsikkerhetsområdet, rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av JD, OED, NFD og KDD, februar 2022

¹⁶⁷ Verifisert referat fra intervju med ledelsen i DSB 21. mars 2023

¹⁶⁸ Verifisert referat fra intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. april 2023

7 Konklusjon

Norge er et av de mest elektrifiserte og digitaliserte landene i verden. Tilstrekkelig og stabil tilgang på elektrisk energi blir stadig viktigere for at samfunnet skal fungere både i en normalsituasjon og i krise. Dette gjelder på tvers av alle sektorer, fra samfunnsviktige funksjoner, handel og industri via omsorgstjenester til enkeltmennesker. Den teknologiske utviklingen de siste årene og tiltak som følge av det grønne skiftet innebærer nye belastningsmønstre på strømmettet og nye typer installasjoner.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er nasjonal elsikkerhetsmyndighet og skal bidra til at produksjon og overføring av elektrisitet, samt bruk av elektriske anlegg og elektrisk utstyr ikke innebærer unødig fare for liv, helse og materielle verdier. DSB sitt arbeid med å ivareta sikkerheten ved elektriske anlegg og elektrisk utstyr er en viktig del av samfunnssikkerheten.

Målet med revisjonen er å kontrollere om Justis- og beredskapsdepartementet og DSB ivaretar sitt ansvar for sikkerheten ved elektriske anlegg og for elektromedisinsk utstyr i samsvar med lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven) og annet sentralt regelverk, og om DSB følger bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering.



Hovedkonklusjon

Justis- og beredskapsdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har ikke i tilstrekkelig grad ivare tatt sitt ansvar for sikkerheten ved elektriske anlegg og for elektromedisinsk utstyr i samsvar med el-tilsynsloven og annet sentralt regelverk. DSB følger ikke bestemmelsene om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering.

- DSB ivaretar ikke i tilstrekkelig grad sitt ansvar for sikkerheten ved elektriske anlegg og for elektromedisinsk utstyr.
- DSB etterlever ikke bestemmelsene om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering på elsikkerhetsområdet.
- Justis- og beredskapsdepartementet har gjennom sin styring og oppfølging ikke i tilstrekkelig grad sikret at elsikkerheten blir ivare tatt i tråd med sentrale bestemmelser på området.

7.1 DSB ivaretar ikke i tilstrekkelig grad sitt ansvar for sikkerheten ved elektriske anlegg og for elektromedisinsk utstyr

DSB er nasjonal elsikkerhetsmyndighet og forvalter el-tilsynsloven. Formålet med loven er at elektriske anlegg skal prosjekteres, utformes, drives, vedlikeholdes og kontrolleres slik at de ikke innebærer fare for liv, helse og materielle verdier. Videre skal elektrisk utstyr være i en slik stand at det i bruk ikke innebærer fare for liv, helse eller materielle verdier. DSB er sentral tilsynsmyndighet etter el-tilsynsloven og skal i den utstrekning det er nødvendig, føre offentlig tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr. Tilsynsobjektene skal betale en avgift til staten når de har fått tilsyn fra DSB. Størrelsen på gebyrinntektene som DSB skal få inn gjennom tilsyn, fastsettes av Justis- og beredskapsdepartementet og framgår som en inntektsbevilgning i de årlige stortingsproposisjonene. Denne inntektsbevilgningen omtales i denne rapporten som «inntektskrav».

7.1.1 DSB fører tilsyn med maritime elektriske anlegg i henhold til avtale med Sjøfartsdirektoratet

DSBs tilsyn med maritime elektriske anlegg er regulert av en samarbeidsavtale med Sjøfartsdirektoratet. Vår undersøkelse viser at DSB utfører tilsyn på maritimt område slik at Sjøfartsdirektoratet kan utstede sertifikater for anleggene. Hvor ofte det er behov for slike tilsyn, bestemmes av byggeaktivitet og når rederiene har behov for å fornye sertifikatene for disse anleggene. Det ligger derfor ikke noen risikovurdering bak DSBs valg av tilsynsobjekter på dette området. DSB opplyser at direktoratet prioriterer tilsyn på maritimt område, slik at rederiene og andre aktører får den dokumentasjonen de trenger for å opprettholde tillatelse for drift og sette nybygde fartøyer i drift.

DSB bruker mer enn halvparten av tilsynsressursene på elsikkerhetsområdet til å ivareta avtalen med Sjøfartsdirektoratet. Disse tilsynene gir lite inntekter til DSB i forhold til det inntektskravet som er fastsatt i statsbudsjettet.

7.1.2 DSBs valg av landbaserte tilsynsobjekter er ikke basert på risikovurderinger

Elektriske anlegg skal ifølge el-tilsynsloven kontrolleres og være i en slik tilstand at de ikke innebærer fare for liv, helse og materielle verdier.

Ifølge regelverket for økonomistyring i staten skal en virksomhets styring, oppfølging, kontroll og forvaltning tilpasses risiko og vesentlighet. Virksomheten skal identifisere risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, samt korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for at målene ikke nås. Tilsynsvirksomheten skal ta utgangspunkt i områder der risikoen er størst, og der mulighetene for å redusere risikoen er størst.

Revisjonen viser at DSB ikke velger ut landbaserte tilsynsområder og -objekter på elsikkerhetsområdet basert på risikovurderinger. DSB opplyser at direktoratet mangler nødvendig statistikk og kunnskapsgrunnlag til å kunne gjennomføre risikovurderinger. DSB mener også at det er unødvendig å gjennomføre risikovurderinger så lenge inntektskravet, som er knyttet til tilsynsgebyrene, er styrende for tilsynsaktiviteten.

7.1.3 DSB mangler oversikt over elsikkerheten på flere av de landbaserte tilsynsområdene direktoratet har ansvar for å føre tilsyn med

DSB er sentral tilsynsmyndighet etter el-tilsynsloven og skal i den utstrekning det er nødvendig, føre tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr.

DSB prioriterer tilsyn med de største nettselskapene for å innfri inntektskravet. Revisjonen viser at 62 prosent av DSBs tilsyn med landbaserte elektriske anlegg i perioden 2015–2022 er tilsyn av nettselskaper. Andre landbaserte tilsynsområder blir derfor nedprioritert fordi tilsyn med disse selskapene gir lave gebyrinntekter. DSB opplyser at de heller ikke har hatt kapasitet til å skaffe seg oversikt over tilsynsporteføljen på flere av disse områdene. Revisjonen viser i tillegg at det har vært en nedgang på nesten 75 prosent i antall tilsyn som DSB har gjennomført med landbaserte elektriske anlegg fra 2015 til 2022. Konsekvensene av få tilsyn og manglende oversikt over tilsynsporteføljen er at DSB ikke får godt nok kunnskapsgrunnlag om elsikkerheten på flere landbaserte tilsynsområder.

DSB har etter forvaltningsloven en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Formålet med veiledningen skal være å sette parter og andre interesserte i stand til å ivareta sine interesser i bestemte saker på best mulig måte.

DSB skal etablere systemer og rutiner for å sikre at direktoratet har tilfredsstillende internkontroll knyttet til behandling og oppfølging av innmeldte ulykker. Systemene og rutineene skal være tilpasset risiko og vesentlighet.

Revisjonen viser at direktoratet ikke følger opp alle innmeldte el-ulykker, og at det er store mørketall når det gjelder innmelding av el-ulykker til DSB. DSB opplyser at direktoratet må bli mer synlig for å gjøre meldeplikten kjent, og mener at direktoratet bør arbeide mer bevisst og systematisk med oppfølging av ulykker for å sikre læring og grunnlag for regelverksutvikling, informasjon og forebyggende arbeid.

7.1.4 DSB ivaretar ikke sitt ansvar om å føre tilsyn med elektromedisinsk utstyr

Med hjemmel i el-tilsynsloven har DSB ansvar for å føre tilsyn med elektromedisinsk utstyr i henhold til *forskrift om håndtering av medisinsk utstyr*. Revisjonen viser at DSB siden våren 2022 ikke har gjennomført tilsyn av hvordan elektromedisinsk utstyr håndteres i spesialisthelsetjenesten. Revisjonen viser også at DSB over mange år, og fram til direktoratet sluttet å føre tilsyn med elektromedisinsk utstyr, avgrenset tilsynsporteføljen på området til 31 store helseforetak og private aktører. Direktoratet opplyser at den viktigste årsaken for denne prioriteringen var det årlige inntektskravet og gebyrinntektene disse virksomhetene genererte.

Avgrensningen i tilsynsporteføljen har medført at DSB ikke har ført tilsyn med de øvrige virksomhetene som håndterer elektromedisinsk utstyr. Blant annet er det minst 25 år siden det ble gjennomført tilsyn av elektromedisinsk utstyr til bruk i dyrehelsetjenesten.

Revisjonen viser også at DSB ikke følger opp meldinger om ulykker og alvorlige hendelser knyttet til elektromedisinsk utstyr. DSB er heller ikke kjent med hvor mange ulykker med elektromedisinsk utstyr som årlig meldes til Statens legemiddelverk, eller hva disse meldingene handler om. Statens legemiddelverk har i årsrapportene for 2021 og 2022 rapportert om totalt 16 dødsfall knyttet til elektromedisinsk utstyr. Både DSB og Statens legemiddelverk uttaler at det er uheldig at ingen har gjennomført tilsyn på området siden våren 2022.

7.2 DSB etterlever ikke bestemmelsene om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering på elsikkerhetsområdet

Finansdepartementet har utarbeidet et rundskriv med bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering for å sikre at gebyr- og avgiftsordningen utformes etter hensikten. En viktig forutsetning i bestemmelsene om statlige gebyr- og avgiftsfinansiering er at den som blir ført tilsyn med, ikke skal betale et høyere tilsynsgebyr enn hva det koster å gjennomføre tilsynet. Gebyrene bør dekke kostnadene basert på kostnadseffektiv drift. Satsene skal gjennomgås og om nødvendig oppdateres som del av den årlige budsjettprosessen.

Revisjonen viser at DSBs gebyr- og avgiftsordning på elsikkerhetsområdet ikke er i tråd med bestemmelsene. Svakheterne og utfordringene på dette området har vært kjent for både direktoratet og departementet siden regelverket kom i 2006, men de er ikke fulgt opp med nødvendige tiltak for å tilpasse ordningen til retningslinjene.

DSB kan ikke framlegge en fullstendig og oppdatert oversikt over beregningsgrunnlaget for gebyrene, og kan dermed heller ikke synliggjøre beregningene som ligger til grunn for gebyrsatsene. Beregningsgrunnlaget for elektriske anlegg, det vil si hvilke kostnader tilsynsgebyrene skal dekke, er ikke endret siden 2003. Det er enda lenger siden DSB har endret beregningsgrunnlaget for gebyrer for tilsyn med elektromedisinsk utstyr. Gebyrsatsene er imidlertid blitt justert årlig ut fra konsumprisindeksen, i samsvar med lønns- og prisjusteringene av statsbudsjettet, som vil kunne

dekke en utgiftsøkning. Ettersom DSB ikke har en fullstendig og oppdatert oversikt over hvilke kostnader som inngår i beregningsgrunnlaget for gebyrene, er det ikke mulig å vurdere om tilsynsobjektene betaler mer for tilsynet enn det koster å gjennomføre.

Dokumentasjon av beregningsgrunnlaget er også avgjørende for å sikre at mottakerne av tjenesten skal kunne se sammenhengen mellom betaling og den tjenesten de mottar. Videre er dokumentasjonen viktig for å sikre at styringen er god gjennom etterlevelse av regelverket, at finansieringssystemet virker etter hensikten og at tilsyn gjennomføres effektivt.

Da DSB foretok en gjennomgang av gebyr- og avgiftssystemet i 2006 ble det avdekket at enkelte av gebyrene var for høye i forhold til kostnadene de er ment å dekke. Revisjonen viser at gebyrinntektene som blant annet er krevd inn fra de største nettselskapene finansierer tilsyn på maritimt område som er underfinansiert ved lave gebyrinntekter. Gebyrinntektene finansierer også andre tjenester innenfor elsikkerhet som ikke er gebyrfinansiert. Dette gjelder blant annet direktoratets oppfølging av foretakenes registrering i elvirksomhetsregisteret og behandling av søknader om godkjenning til å videreføre et lovregulert yrke i Norge på bakgrunn av utdanning og praksis fra et annet land. Det betyr at noen tilsynsobjekter betaler for mer enn kostnaden ved å produsere og levere tjenesten.

Revisjonen viser at de årlige bevilgningene fastsettes med utgangspunkt i forrige års inntektsbevilgning, justert for konsumprisindeks. Derfor vil ikke størrelsen på de budsjetterte inntektene gjenspeile det forventede aktivitetsnivået innenfor DSBs elsikkerhetsarbeid i nødvendig grad. Dette er ikke i tråd med prinsippet om realistisk budsjettering og Stortingets forutsetninger for inntektene.

DSB har for å innfri det årlige inntektskravet, over mange år vridd sine tilsynsressurser i retning av de landbaserte anleggene som gir størst gebyrinntekter. Revisjonen viser at nettselskapene står for cirka 85 prosent av gebyrinntektene direktoratet tar inn årlig, uten at de nødvendigvis er de selskapene som har høyest risiko. Dette kan innebære at forventningene om høye inntekter overskygge de faglige vurderingene av hva tilsynsvirksomheten skal rette seg mot.

7.3 Justis- og beredskapsdepartementet har gjennom sin styring og oppfølging ikke i tilstrekkelig grad sikret at elsikkerheten blir ivaretatt i tråd med sentrale bestemmelser på området

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for at DSB gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet skal sikre at DSB har en tilfredsstillende internkontroll, slik at direktoratet forvalter oppgavene på en forsvarlig måte og i samsvar med gjeldende lover og regler.

Revisjonen viser at Justis- og beredskapsdepartementet over mange år har vært kjent med DSBs utfordringer med risikobaserte tilsyn og gebyr- og avgiftsfinansiering, men at utfordringene ikke er blitt løst. Departementet har i flere tildelingsbrev gitt DSB i oppdrag å ivareta risikobaserte tilsyn på elsikkerhetsområdet og sikre at direktoratets gebyrfinansiering på området skjer i tråd med bestemmelser for statlig gebyr- og avgiftsfinansiering. Departementet har mottatt tilbakemeldinger fra DSB med blant annet forslag til tiltak for å gjennomføre risikobaserte tilsyn og sikre etterlevelse av kravene i R-112/15.

DSB opplyser at de flere ganger har bedt departementet om status i departementets oppfølging av forslagene. Direktoratet har satt det videre arbeidet på vent fram til de får en tilbakemelding fra departementet om hvordan forslagene som de har sendt over, skal følges opp.

DSB vurderer dagens finansieringsmodell som en sentral utfordring for en rasjonell og effektiv forvaltning av el-tilsynsloven, og for å kunne ivareta rollen som nasjonal elsikkerhetsmyndighet på en faglig god måte. Ifølge DSB er dagens gebyr- og avgiftsfinansiering uforutsigbar og gir ikke direktoratet handlingsrom til å velge og bruke virkemidler, som for eksempel mer målrettet og risikobasert tilsynsarbeid.

Revisjonen viser at utfordringene med finansieringsmodellen og risikobaserte tilsyn henger sammen. DSBs avgifts- og gebyrsystem er ikke i samsvar med bestemmelsene i R-112/15. Enkelte av tilsynsgebyrene ligger for høyt i forhold til kostnadene de er ment å dekke. Videre er ikke inntektskravet som er satt i det årlige statsbudsjettet, basert på faktisk planlagt aktivitetsnivå ut fra et risikoperspektiv. For å innfri inntektskravet må DSB vri tilsynsressursene mot de landbaserte objektene som gir størst inntekter, uten at disse selskapene nødvendigvis har størst risiko.

Justis- og beredskapsdepartementet er kjent med at tilsynene som DSB gjennomfører, ikke fullt ut er basert på risikovurderinger, og opplyser at DSB flere ganger har informert om at inntektskravet for gebyrintektene er et hinder for risikobaserte tilsyn. Departementet uttaler at dagens situasjon ikke er optimal og kan medføre at ressursene innenfor elsikkerhet ikke prioriteres riktig. Departementet opplyser at dagens finansieringsmodell ikke nødvendigvis bidrar til at tilsynsoppgavene blir gjennomført ut fra risiko og vesentlighet, men påpeker samtidig at DSB må håndtere sine lovpålagte oppgaver.

DSB har i mange år pekt på flere utfordringer med dagens forvaltningsmodell på elsikkerhetsområdet. Utfordringene er belyst i flere rapporter og utredninger de siste årene uten at utfordringene har blitt løst. Utredningen av forvaltningsmodell for elsikkerhetsområdet fra 2022 skulle utrede og utarbeide en anbefaling for en framtidig helhetlig og kostnadseffektiv forvaltning av elsikkerhetsområdet. I utredningen ble det identifisert flere utfordringer og endringsbehov, herunder behov for å endre finansieringsmodellen, forbedre oversikten over det samlede risikobildet på elsikkerhetsområdet og forbedre samordningen mellom myndighetene på elsikkerhetsområdet. Arbeidet med de utfordringene som er tatt opp i utredningen, har imidlertid stoppet opp. Departementet opplyser at det arbeider internt med tiltak for å følge opp elsikkerhetsområdet, hvor blant annet utredningen inngår som kilde. Departementet har ikke noe tidsperspektiv for når dette arbeidet skal slutføres. DSB viser til at elsikkerhetsområdet har utviklet seg ytterligere etter at rapporten fra utredningen var ferdig, og at det derfor er behov for å utrede flere av utfordringene på nytt.