



Riksrevisionens styrelses framställning angående kvaliteten i elöverföringen

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat förutsättningarna för tillsyn av kvaliteten i elöverföringen. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten *Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?* (RiR 2006:3).

Kravet på god kvalitet i elöverföringen infördes i ellagen år 2002. Riksrevisionens granskning visar att det, fyra år efter riksdagens beslut, delvis är oklart vad detta krav ska innebära. Regeringen har inte utnyttjat sitt bemyndigande att utfärda närmare föreskrifter om innebörden. En följd av detta är att det saknas normer för tillsyn på stora delar av området och att det är oklart vad elanvändarna har rätt att kräva av elnätsbolagen. En annan följd är att de juridiska processerna vid överklaganden kan bli så långa att det dröjer flera år innan tillsynsbeslut vinner laga kraft.

Kvaliteten i elöverföringen innehåller flera aspekter som har olika betydelse för olika användare, dels leveranssäkerhet (dvs. frånvaro av elavbrott), dels spänningskvalitet. Av granskningen framgår att det är svårt att mäta bristande spänningskvalitet. Enligt Riksrevisionen talar detta för att regeringen bör överväga om denna kvalitetsaspekt lämpligen bör hanteras inom ramen för ellagens reglering och tillsyn eller om den hellre bör hanteras som en avtalsfråga mellan nätföretag och kunder.

Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till en utredning av dessa frågor. Syftet bör vara att dels ta ställning till frågan om spänningskvaliteten ska hanteras inom ramen för ellagens reglering och tillsyn eller som en avtalsfråga, dels precisera innebörden av begreppet god kvalitet i elöverföringen. Preciseringsen bör avse såväl vilka aspekter som ska ingå i begreppet som de kravnivåer som ska uppnås för att kunderna ska anses erhålla en rimligt god kvalitet i elöverföringen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund och motiv för granskning.....	4
Granskningens inriktning	5
Granskningens resultat	6
Riksrevisionens rekommendationer.....	8
Styrelsens överväganden	9
Innebörden av god kvalitet i elöverföringen.....	9
Styrelsens förslag.....	10
Avvikande mening	11

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Styrelsens överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

Innebörden av god kvalitet i elöverföringen

Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till en utredning av innebörden av ellagens bestämmelser om kvalitet i elöverföringen med sikte på att *dels* ta ställning till frågan om spänningskvaliteten ska hanteras inom ramen för ellagens reglering och tillsyn eller i relationen mellan nätföretag och kunder, *dels* precisera innebörden av ellagens krav på god kvalitet i elöverföringen.

Stockholm den 19 april 2006

På Riksrevisionens styrelsens vägnar

Sören Lekberg

Karin Rudberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Eva Flyborg (fp), Gunnar Axén (m), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m), Gunnar Andrén (fp) och Tuve Skånberg (kd).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat förutsättningarna för tillsyn av kvaliteten i elöverföringen. Resultatet av granskningen har presenterats i rapporten *Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?* (RiR 2006:3). Rapporten publicerades i februari 2006.

Bakgrund och motiv för granskning

Störningar i elöverföringen medför stora kostnader

En elöverföring av god kvalitet är av central betydelse i det moderna samhället. Brister i detta avseende får följder för såväl företag som hushåll i form av ekonomisk skada eller problem med t.ex. tillförseln av värme eller vatten. Störningar i eltillförseln kan också innebära risker för liv och hälsa både för kunderna och för dem som arbetar med att avhjälpa störningen. Störningarna kan utgöras av elavbrott eller av bristande spänningskvalitet.

De årliga kostnader som drabbar elanvändarna till följd av bristande kvalitet i elöverföringen har beräknats uppgå till mellan 4,2 och 4,7 miljarder kronor under ett normalår. Under ett år med svåra stormar är kostnaderna högre. De avbrott som följde av stormen Gudrun beräknas ha inneburit kostnader för kundkollektivet på mellan 1,3 och 2 miljarder kronor, enligt en rapport från Energimyndigheten. I samma rapport uppskattas nätföretagens egna kostnader till ca 1,8 miljarder kronor.

Under senare år har kvaliteten i elöverföringen ifrågasatts till följd av att bl.a. snöoväder och stormar har lett till omfattande elavbrott. Frågan kom mer än tidigare i fokus i början av januari 2005 efter stormen Gudrun.

Den statliga regleringen har ändrats

Målet för elmarknadspolitiken är bl.a. att åstadkomma en effektiv elmarknad med säker tillgång på el. Sedan den 1 juli 2002 finns också en bestämmelse i ellagen (1997:857) om att elöverföringen ska vara av god kvalitet.¹

Efter stormen Gudrun har lagstiftningen skärpts i syfte att skapa drivkrafter för en elöverföring av god kvalitet.² En ändring är att nätföretagen fr.o.m. den 1 januari 2006 ska betala avbrottsersättning till sina kunder för oplanerade elavbrott som överstiger 12 timmar. En annan ändring är ett funktionskrav som gäller fr.o.m. den 1 januari 2011 och som innebär att oplanerade elavbrott inte får överstiga 24 timmar.

¹ Prop. 2001/02:56, bet. 2001/02:NU9, rskr. 2001/02:180.

² Prop. 2005/06:27, bet. 2005/06:NU6, rskr. 2005/06:96.

Två myndigheter har tillsynsansvar

Två myndigheter har tillsynsansvar på området. *Energimarknadsinspektionen* – som utgör en del av Statens energimyndighet – har sedan år 2005 uppgiften att vara nätmyndighet och är tillsynsansvarig för ellagens bestämmelser om att elöverföringen till kunderna ska vara av god kvalitet. *Elsäkerhetsverket* är förvaltningsmyndighet för tekniska säkerhetsfrågor och har tillsynsansvar för frågor om elsäkerhet och elektromagnetisk kompatibilitet (EMC)³. Tillsynen regleras i ellagen.

Svenska kraftnät har ett s.k. systemansvar för elsystemet och är tillsynsmyndighet för frågor om driftsäkerheten hos det nationella elsystemet. Svenska kraftnät berörs dock inte av den här aktuella granskningen.

Granskningens inriktning

Riksrevisionen har granskat tillsynssystemets olika delar och bedömt om det finns risk för att någon del inrymmer hinder för en effektiv tillsyn.

Villkor för en effektiv tillsyn

Riksdagen och regeringen har inte uttalat några preciserade krav på tillsynen av kvaliteten i elöverföringen. Granskningen utgår därför från följande villkor, som enligt Riksrevisionens bedömning bör vara uppfyllda för att denna tillsyn ska vara effektiv:

- Att det finns tillsyn som inbegriper kvaliteten i elöverföringen.
- Att det finns en definition av ellagens krav på god kvalitet i elöverföringen som stöd för tillsynen.
- Att det finns förutsättningar för effektiva juridiska processer för att hantera överklagade tillsynsbeslut.
- Att det statistiska underlaget för tillsynen är tillförlitligt och finns på tillräcklig detaljnivå.
- Att det finns en fungerande samverkan mellan Energimarknadsinspektionen och Elsäkerhetsverket avseende tillsynen av kvalitet i elöverföringen.

Innehållet i granskningen

Riksrevisionen har granskat om dessa förutsättningar för en effektiv tillsyn av kvaliteten i elöverföringen är uppfyllda. Granskningen innehåller även en bedömning av om hinder för en effektiv tillsyn undanröjdes genom de tillägg i ellagen som beslutades hösten 2005.

³ Elektromagnetisk kompatibilitet (EMC) är en samlande benämning för den problematik som hänger samman med störningskänslig elektronik.

Granskningen är inriktad på de tillsynsfrågor som gäller kvaliteten i elöverföringen, inte elsäkerheten. Därigenom står Energimarknadsinspektionen i fokus, medan Elsäkerhetsverkets verksamhet endast berörs i de delar som anknyter till inspektionens.

Vilka effekter tillsynen har haft på kvaliteten i elöverföringen har inte granskats av Riksrevisionen. Inte heller görs någon värdering av vilken faktisk kvalitet som den svenska elöverföringen håller.

Granskningens resultat

Förutsättningarna för att skapa ett elnät med god överföringskvalitet har enligt Riksrevisionen successivt ökat genom att frågor om kvalitet i elöverföringen har förts in i ellagen. Även efter de senast genomförda lagändringarna finns det dock, enligt Riksrevisionen, flera kvarstående hinder för en effektiv tillsyn av kvaliteten i elöverföringen.

Begränsad tillsyn som endast gäller längre elavbrott

Tillsynen av kvaliteten i elöverföringen är enligt Riksrevisionen begränsad i flera avseenden.

Energimarknadsinspektionens tillsyn av kvaliteten i elöverföringen avser enbart bristande leveranssäkerhet i betydelsen elavbrott som varar längre än tre minuter. Elavbrott som är kortare än tre minuter samt bristande spänningskvalitet omfattas således inte av inspektionens tillsyn, detta trots att dessa typer av kvalitetsbrister ingår i begreppet god kvalitet enligt ellagen och årligen ger upphov till betydande kostnader för elanvändarna.

Den tillsyn av leveranssäkerheten som utövas av Energimarknadsinspektionen är enligt Riksrevisionen också begränsad. Denna tillsyn ingår i inspektionens tillsyn över nätbolagens tariffer för elöverföringen, där leveranssäkerhet ingår som en faktor. Leveranssäkerheten har emellertid endast en begränsad betydelse för bedömningen av tarifferna. Riksrevisionen anser därför att det behövs särskilda tillsynsinsatser avseende leveranssäkerheten för att ellagens krav ska tillgodoses. Energimarknadsinspektionen planerar för en sådan tillsyn, men den har ännu inte påbörjats.

Svårt att mäta bristande spänningskvalitet

Det saknas till stor del allmänt tillgänglig statistik över korta avbrott och olika typer av spänningsförändringar. Några krav på att registrera och rapportera korta avbrott och spänningsförändringar finns inte. Riksrevisionen framhåller vidare att det är svårt att mäta denna typ av elstörningar och att de mätningar som behöver göras är förknippade med höga kostnader. För att få statistik över spänningsdippar måste mätning göras hos elanvändaren. Ett ytterligare problem med att mäta spänningskvaliteten är att det krävs mätningar över lång tid. För att få en tillförlitlig statistik måste mätning ske under flera år.

Enligt Riksrevisionens bedömning talar detta för att regeringen bör överväga om brister i spänningskvaliteten bör hanteras inom ramen för Energi marknadsinspektionens tillsyn eller om sådana frågor bör lösas i avtal mellan nätföretag och kund.

Av rapporten framgår också att olika elkunder är olika beroende av en stabil spänningskvalitet. Spänningsvariationer drabbar i allmänhet industrier hårdare än det normala hushållet. En spänningsdipp eller ett kort avbrott kan medföra stora problem genom att en viktig process störs och ger minskad produktion. Andra kvalitetsbrister, som exempelvis långa avbrott, innebär stora påfrestningar för de hushåll som drabbas.

Oklar definition av god kvalitet avseende leveranssäkerhet försvårar tillsynen

Regeringen har sedan den 1 juli 2002 haft rätt att utfärda närmare föreskrifter om innebörden av kravet på god kvalitet i elöverföringen. Några närmare föreskrifter eller något bemyndigande till myndighet att utfärda sådana har regeringen dock inte beslutat om, trots att detta förutsattes av riksdagen när den år 2002 beslutade om att införa kravet på god kvalitet i elöverföringen.

Enligt det funktionskrav som beslutades hösten 2005 och ska gälla fr.o.m. den 1 januari 2011 får oplanerade elavbrott inte överstiga 24 timmar. Riksrevisionen konstaterar i rapporten att detta krav inte underlättar tillsynen av flertalet elavbrott. Skälet är att elavbrott på mer än 24 timmar normalt endast utgör 1–2 % av det totala antalet oplanerade elavbrott. Funktionskravet underlättar därmed inte tillsynen för den absoluta majoriteten av alla avbrott.

Energimarknadsinspektionen planerar en särskild tillsyn över leveranssäkerheten, vid sidan av den kvalitetstillsyn som utgör en del av tariff-tillsynen. Det är dock oklart vilken tolkning av begreppet god kvalitet som inspektionen kan luta sig mot i denna tillsyn. Inspektionen planerar att använda en egen tolkning av vilken kvalitet som åtminstone bör uppnås för att överföringen ska kunna anses vara av god kvalitet.

Riksrevisionens bedömning är att det fortfarande saknas ett tydligt stöd för Energimarknadsinspektionens tolkning av kravet på god kvalitet avseende leveranssäkerhet och att detta utgör ett hinder för en effektiv tillsyn.

Långa juridiska processer gör tillsynen ineffektiv

Oklarheterna om innebörden av begreppet god kvalitet i elöverföringen ökar även risken för utdragna processer i förvaltningsdomstolarna. Där prioriteras inte heller Energimarknadsinspektionens tillsynsbeslut. Därmed kan det dröja flera år innan sådana beslut vinner laga kraft. Riksrevisionen bedömer att utdragna processer gör tillsynen mindre effektiv.

Det förhållandet att kravet på god kvalitet inte är preciserat när det gäller avbrott som är kortare än 24 timmar kan enligt Riksrevisionen särskilt förlänga de juridiska processer som kan följa av Energimyndighetens planerade tillsyn över leveranssäkerheten. Visserligen bildas normalt så småningom

praxis i domstolarna, vilket innebär snabbare processer därefter. Enligt Riksrevisionen är det dock oklart hur pass entydig praxis som kan skapas vad gäller tillsyn över kvaliteten i elöverföringen.

Det statistiska underlaget för tillsynen räcker inte till

Den nuvarande redovisningen och rapporteringen av elavbrott för olika kundkategorier och områden är enligt Riksrevisionen inte tillräckligt detaljerad. Även detta utgör hinder för en effektiv tillsyn av kvaliteten i elöverföringen.

Bristande samverkan mellan tillsynsmyndigheterna

Riksrevisionen har i sin granskning även pekat på brister i samverkan mellan tillsynsmyndigheterna. Uppgifter från Elsäkerhetsverkets inspektioner skulle kunna vara ett kompletterande underlag för Energimarknadsinspektionens tillsyn, exempelvis när det gäller leveranssäkerhet. Elsäkerhetsverket dokumenterar dock inte leveranssäkerhetsaspekter vid sina inspektioner hos nätföretag. Erfarenheter från dessa inspektioner överförs inte heller till Energimarknadsinspektionen. Enligt Riksrevisionen kan även detta utgöra ett hinder för en effektiv tillsyn av kvaliteten i elöverföringen.

Riksrevisionens rekommendationer

Regeringen rekommenderas att överväga följande:

- Att utreda om bristande spänningskvalitet ska hanteras inom ramen för Energimarknadsinspektionens tillsyn eller lösas i relationen mellan nätföretag och kund samt vilka bestämmelser som behövs för detta.
- Att själv eller genom bemyndigande till en myndighet närmare definiera begreppet god kvalitet i elöverföringen avseende leveranssäkerhet som stöd för tillsynen av ellagens krav på detta.
- Att se över behovet av att förebygga långt utdragna rättsprocesser i samband med Energimarknadsinspektionens förelägganden enligt ellagen.
- Att se över behovet av åtgärder för att förbättra samverkan mellan Energimarknadsinspektionen och Elsäkerhetsverket i tillsynen av kvaliteten i elöverföringen.

Energimarknadsinspektionen rekommenderas att överväga följande:

- Att med stöd av ellagen och tillsammans med nätföretagen vidareutveckla avbrottsrapporteringen i syfte att underlätta tillsynen av leveranssäkerheten.

Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av förutsättningarna för tillsyn av kvaliteten i elöverföringen. I anslutning till detta vill styrelsen framföra följande.

Oklara krav på elöverföringssystemet

Riksrevisionens granskning visar att det finns hinder för en effektiv tillsyn av kvaliteten i elöverföringen och att riksdagens beslut om tillägg i ellagen 2005 inte i sig har undanröjt dessa hinder.

En principiellt viktig fråga är vilken innebörd som ska ges åt ellagens krav på god kvalitet i elöverföringen. Fyra år efter det att riksdagen införde detta krav i lagstiftningen har dess innebörd ännu bara delvis preciserats. Därmed saknas tydliga normer för tillsynen. Detta återverkar på förutsättningarna för en effektiv tillsyn på flera sätt.

En följd av oklarheterna är att det saknas klara gränser för tillsynens omfattning och inriktning. Det är också oklart vad elanvändarna har rätt att kräva av elnätsbolagen. En annan följd gäller de juridiska processerna vid överklaganden. Dessa processer kan bli utdragna och ineffektiva utan att rättsliga klargöranden erhålls om vilka krav som bör gälla för elöverföringssystemet. Oklarheterna kring ellagens bestämmelser om kvalitet i elöverföringen innebär dessutom att det saknas en säker grund för att kunna ställa krav på tillräckligt detaljerade uppgifter om elöverföringens kvalitet.

Innebörden av god kvalitet i elöverföringen

Kravet på god kvalitet i elöverföringen infördes i ellagen 2002. Vid beslutet om denna lagändring utgick riksdagen från att regeringen skulle precisera innebörden av detta krav. Fyra år efter riksdagens beslut har regeringen ännu inte utnyttjat sitt bemyndigande att utfärda närmare föreskrifter om innebörden. Det funktionskrav som enligt riksdagens beslut gäller fr.o.m. år 2011 innebär en viss precisering av kvalitetskravet, men som framgår av rapporten är denna inte tillräcklig.

Riksrevisionens granskning visar att elöverföringen har flera kvalitetsaspekter av betydelse för användarna.

En aspekt handlar om leveranssäkerhet, dvs. *frekvensen och omfattningen av elavbrott*. Energimarknadsinspektionens tillsyn har hittills inte omfattat elavbrott som är kortare än tre minuter, detta trots att kortare elavbrott orsakar betydande kostnader för elanvändarna. Den tillsyn som bedrivs över längre avbrott är dessutom begränsad. Det finns därför, enligt Riksrevisionen, ett behov att precisera ellagens krav på god kvalitet i elöverföringen så att detta täcker in alla elavbrott av betydelse för elanvändarna.

En annan kvalitetsaspekt handlar om *spänningsvariationer*. Denna fråga har betydelse bl.a. för känslig utrustning inom industrin, men den har hittills inte alls omfattats av Energimarknadsinspektionens tillsyn. Riksrevisionens granskning visar samtidigt att brister i spänningskvaliteten kan vara svåra att mäta. Detta har väckt frågan om denna kvalitetsaspekt lämpligen bör hanteras inom ramen för reglering och tillsyn eller om den hellre bör hanteras som en avtalsfråga mellan nätföretag och kunder. Det vägval som görs i denna fråga har betydelse för hur ellagens krav på god kvalitet i elöverföringen bör preciseras.

Mot denna bakgrund förordar styrelsen att riksdagen av regeringen begär en översyn av frågorna kring kvaliteten i elöverföringen. I utredningsuppdraget bör ingå en översyn av om spänningskvaliteten ska hanteras inom ramen för ellagens reglering och tillsyn eller om frågan ska hanteras i relationen mellan nätföretag och kunder. Vidare bör utredningen precisera innebörden i ellagens krav på god kvalitet i elöverföringen, såväl vad gäller vilka aspekter som ska omfattas av kravet som vilka kravnivåer som ska uppnås för att kunderna ska anses erhålla en rimligt god kvalitet i elöverföringen.

Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till en utredning av innebörden av ellagens bestämmelser om kvaliteten i elöverföringen. Syftet bör vara att

- dels ta ställning till frågan om spänningskvaliteten ska hanteras inom ramen för ellagens reglering och tillsyn eller om frågan ska hanteras i relationen mellan nätföretag och kunder,
- dels precisera innebörden av begreppet god kvalitet i elöverföringen, såväl vad gäller vilka aspekter som ska omfattas av kravet som de kravnivåer som ska uppnås för att kunderna ska anses erhålla en rimligt god kvalitet i elöverföringen.

Avvikande mening

Sören Lekberg (s), Laila Bjurling (s) och Per Erik Granström (s) anför:

Vi anser att styrelsens iakttagelser borde ha överlämnats till riksdagen i form av en redogörelse. Detta med anledning av att dessa frågor nyligen har behandlats av riksdagen (prop. 2005/06:27, bet. 2005/06:NU6, rskr 2005/06:96).