

Oppsummering Finansieringsprosjekt 2009

Justervesenet

30.april 2010

Oppsummering finansieringsprosjekt 2009

1. Innledning	3
1.1. Begrepsforklaring	4
2. Dagens kontroll og finansieringsform	5
2.1. Dagens kontroll	5
2.2. Dagens gebyrstruktur	6
3. Juridiske og økonomiske rammer for finansiering i Justervesenet i dag	8
3.1. Juridiske rammer	8
3.2. Økonomiske rammer	8
4. Problemområder og utfordringer	10
4.1. Dagens gebyrer gjenspeiler ikke de faktiske utgiftene	10
4.2. Rettferdig fordeling av reisekostnader	10
4.3. Rettferdig fordeling av utstyr- og transportkostnader	11
4.4. Fleksibilitet i valg av ulike former for tilsyn	11
4.5. Kostnadsdekning av visse typer overheadkostnader	12
4.6. Uoversiktlig gebyrstruktur	12
4.7. Spesielle utfordringer ved tilsyn/kontroll av elektrisitetsmålere	12
5. Aktuelle tilsynsformer i kommende 5-årsperiode	13
5.1. Kontroll med måleredskap	13
5.1.1. Periodisk kontroll med måleredskaper	13
5.1.2. Kontroll med måleredskap basert på statistisk utplukk	13
5.1.3. Kontroll med måleredskap i tilfeldig utplukk (stikkprøvebasert kontroll)	13
5.2. Tilsyn i form av dokumentkontroll for å sikre etterlevelse av regelverket (for eksempel systemrevisjon, rapportering og lignende)	14
5.3. Tilsyn i form av kontroll basert på risikovurdering	14
5.4. Oppsummering om tilsynsformer	15
6. Mål	16
7. Mulige finansieringsformer	17
7.1. Fast gebyr per kontrollerte måleredskap omfattende alle kostnader	18
7.1.1. Vurdering av fast gebyr per kontrollerte måleredskap omfattende alle kostnader	18
7.2. Fast timegebyr omfattende alle kostnader differensiert på tilsynsform	19
7.2.1. Vurdering av fast timegebyr omfattende alle kostnader differensiert på tilsynsform	19
7.3. Fast timegebyr omfattende alle kostnader differensiert på instrumentgruppe og ev. type tilsyn	20
7.3.1. Vurdering av fast timegebyr differensiert på instrumentgrupper og ev. type tilsyn	20
7.4. Årlig gebyr per måleredskap/per bransje	21
7.4.1. Vurdering av årlig gebyr per måleredskap/per bransje	21
7.5. Periodisk gebyr basert på en periodes utgifter til tilsyn, fordelt per bransje og utlignet på alle i bransjen	23
7.5.1. Vurdering av periodisk gebyr basert på en periodes utgifter til tilsyn fordelt per bransje og utlignet på alle i bransjen	23
7.6. Oppsummering over egnede finansieringsformer for ulike tilsynsformer	24
8. Gjennomføring av endringer i gebyr for tilsyn og kontroll gjeldende fra 2011	26
8.1. Generelt om fordeling av kostnader og beregning av gebyrer	26
8.2. Beregning av timegebyr for kontroll av måleredskap og tilsyn i form av dokumentkontroll	27
8.3. Konklusjon for gebyrendring gjeldende fra 1.1.2011:	29

1. Innledning

I forbindelse med innføring av ny lov om målenheter, måling og normaltids fra 1.1.2008, ble det i brev fra Nærings- og Handelsdepartementet (NHD) av 03.07.2006 bedt om at Justervesenet igangsatte en utredning om alternative finansieringsformer for tilsyn:

"Videre ber departementet justervesenet om å foreta en gjennomgang av de ulike finansieringsordninger som kan være aktuelle å innføre i forbindelse med den nye loven. Departementet foreslår at det settes ned en prosjektgruppe bestående av representanter fra Justervesenet og fra departementet som skal samarbeide gjennom denne prosessen. Departementet foreslår at gruppen ledes av Justervesenet i det etaten med dette brev gis utredningsansvar for prosjektet. Prosjektarbeidet skal resultere i en forskrift som gir Justervesenet hjemmel til å benytte ulike finansieringsordninger avhengig av hvilke tilsynsmetoder som benyttes. Departementet antar at utredningen av finansieringsordninger ikke kan gjennomføres uten at ulike tilsynsformer drøftes."

Det ble etablert en prosjektgruppe med deltagere både fra Justervesenet og NHD. Prosjektleder var Knut Lindløv. Arbeidet resulterte i et utredningsnotat datert 21.12.06 med oversikt over alternative finansieringsformer med fordeler og ulemper. Oppsummering av arbeidet er gitt i oppsummeringsnotat datert 14.06.07. Resultatet ble i praksis en forenklet gebyrstruktur i forskrift om målenheter og måling.

Våren 2009 ble arbeidet videreført med bakgrunn i følgende problemstillinger:

- Nåværende gebyrstruktur og –nivå gir skjev fordeling i forhold til de reelle kostnadene som tilsynet for de enkelte områdene medfører.
- Dagens regulering av gebyrene gir lite (ingen) rom for fleksibilitet i tilsynsaktiviteten basert på type tilsyn eller på mer risikobasert tilsyn.

Det er igjen etablert en prosjektgruppe med deltagere både fra Justervesenet og NHD. Prosjektleder er Knut Lindløv. NHD har gitt følgende føringer for prosjektet:

- det forutsettes at alle kostnadene tilknyttet lovregulert måling skal dekkes gjennom gebyrer/avgifter til pliktsubjektene
- det skal legges til rette for at gebyrstrukturen ikke er til hinder for å kunne etterleve lovens målsetning om effektiv bruk av samfunnets ressurser
 - gebyrinntektene til JV skal ikke være styrende for innholdet i tilsynsaktiviteten
 - gebyrstrukturen må kunne tilpasses alternative tilsynsmetoder.

Med kostnadsdekning forstås at kostnader ved tilsyn og kontroll rettet mot en gruppe pliktsubjekter, skal dekkes av gebyrer til denne gruppen pliktsubjekter, slik at det ikke forekomme urimelig kryssubsidiering mellom grupper av pliktsubjekter.

Prisene på gebyr og avgifter vil påvirke den totale selvfinansierungsgraden for avdeling for lovregulert måling. I 2009 var denne 88,2 %. Spørsmålet om måltall for graden av selvfinansiering anses ikke

som del av dette prosjektet og i arbeidet med finansieringsformer er dagens nivå for selvfinansieringsgrad lagt til grunn.

På bakgrunn av dette er følgende mål for prosjektet å utvikle:

En gebyrstruktur som gir størst mulig grad av fleksibilitet i valg av tilsynsform, og som samtidig gir full kostnadsdekning.

I arbeidet med å utvikle en ny gebyrstruktur er det sett hen til rundskriv av 16.06.2006 fra Finansdepartementet om retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger.

1.1. Begrepsforklaring

Kontroll med måleredskap	Kontroll i henhold til krav i instrumentspesifikk forskrift utført direkte på konkret måleredskap, utført av Justervesenet.
Dokumentkontroll	Tilsyn i form av kontroll av dokumenter utført av Justervesenet. Kan foretas direkte mot konkret pliktsubjekt (som ved systemrevisjon) eller mot grupper av pliktsubjekter (som ved behandling av rapporteringsresultater). Innebærer ikke kontroll av måleredskap utført av Justervesenet.
Generell kostnader	Kostnader som ikke genereres av spesielle typer kontroll, og som fordeles på alle typer kontroll.
Seriereise	Reise langs reiserute der flere måleredskaper kontrolleres hos ulike pliktsubjekter

2. Dagens kontroll og finansieringsform

2.1. Dagens kontroll

Justervesenet har tradisjonelt gjennomført kontroll og tilsyn ved å teste måletekniske egenskaper i det konkrete måleredskapet. Dette omtales som kontroll med måleredskap. Kontrollmetoden omfatter bruk av utstyr, bl.a. normaler i ulike former (lodd, volummålere m.m) som er kalibrert hos Justervesenet og dermed utgjør et sporbart sammenligningsgrunnlag. Kontroll med måleredskap er fremdeles den mest vanligste formen for tilsyn og kontroll Justervesenet utfører.

Hovedandelen av Justervesenets kontrolloppgaver utføres på reiser der flere måleredskap hos flere ulike pliktsubjekter blir kontrollert på en og samme reise. Slike reiser kalles seriereiser. På en seriereise er reiseruten og hvilke måleredskap som skal kontrolleres planlagt på forhånd. Kontrollør på seriereise kontrollerer ulike typer måleredskap alt etter hva som befinner seg av kravbelagte måleredskap på gjeldende reiserute. Tilsyn og kontroll av måleredskap foregår bare unntaksvis utenom seriereiser.

Kontrollresultatet ved kontroll av måleredskap viser om måleredskapet måler nøyaktig nok i forhold til maksimal tillatt målefeil fastsatt i instrumentspesifikk forskrift. Kravene varierer med type instrument og instrumentenes kapasitet. Dersom måleredskapet tilfredsstiller kravene blir det godkjent. Dersom måleredskapet ikke tilfredsstiller kravene, blir det ikke godkjent.

På området for innholdet i ferdigpakninger og bruk av e-merking kan Justervesenet i enkeltvedtak etter søknad godkjenne systemer for egenkontroll. Tilsyn og kontroll knyttet til disse godkjenningene utføres som dokumentkontroll i form systemrevisjon etter de systemkravene som ble fattet i det enkelte vedtak. Der systemkravene innebærer bruk av godkjente måleredskap, følges måleredskapene opp med kontroll av måleredskap.

Det gjennomføres også kontroll i form av systemrevisjon hos enkelte bedrifter, der systemkravene er fastsatt i avtale mellom Justervesenet og den enkelte bedrift (eks Esso's oljeraffineri og StatoilHydro's gassanlegg på Melkøya).

Det er ikke satt generell systemkrav i Justervesenets regelverk og dette medfører at alle systemkrav som skal kontrolleres ved systemrevisjon må fastsettes i enkeltvedtak eller i enkelttilfeller etter avtale med bedriftene.

Kontrollordningen for elektrisitmålere skiller seg fra Justervesenets øvrige kontrollvirksomhet ved at Justervesenet ikke selv foretar måleteknisk kontroll av målerne. Kontrollen utføres av et godkjent laboratorium og kan foretas på statistisk grunnlag. Nettselskapene er ansvarlig for at kontroll

gjennomføres, og i tillegg for å ha et internt kontrollsystem og for å rapportere til Justervesenet om den kontrollen som gjøres.

Justervesenets tilsynsaktiviteter knyttet til elektrisitetsmålere består i hovedsak i:

- Godkjenning og oppfølging av laboratorium som kan utføre kontroll av elektrisitetsmålere
- Kontroll av Nettselskapenes interne kontrollsystem, herunder:
 - Kontroll av om lovpålagt kontroll utføres
 - Kontroll av om testresultater rapporteres til Justervesenet
 - Kontroll av at underkjente målere byttes ut

De fleste nettselskapene benytter en kontrolladministrator til å sette sammen grupper av elektrisitetsmålere, foreta statistisk utplukk og sørge for at testing gjennomføres og at resultatene rapporteres. Kontrolladministratoren er en privat aktør og har ingen selvstendige plikter i forskrift om krav til elektrisitetsmålere. For at Justervesenets kontroll skal være mest mulig effektiv, vil det likevel være nødvendig at noe av kontrollen rettes mot kontrolladministrator.

2.2. Dagens gebyrstruktur

Gebyrene for Justervesenets måletekniske virksomhet er fastsatt i kapittel 6 i forskrift om målenheter og måling, der det enkelte gebyr er angitt med kroneverdi. Dette er nærmere presentert i kap. 3.

For måleredskaper som er underlagt kontroll med måleredskap, er det fastsatt et kontrollgebyr per kontrollerte måleredskap som er differensiert på ulike typer måleredskap og kapasitet. Det er fastsatt kontrollgebyr for;

- Førstegangsgodkjenning
- Kontroll under bruk (ordinær kontroll)
- Oppfølgingskontroll av måleredskaper som ikke ble godkjent under ordinær kontroll

Kontrollgebyret ved ordinær kontroll av måleredskaper er for de fleste tilfeller satt lavere enn kontrollgebyr for førstegangsgodkjenning og oppfølgingskontroll.

Dersom kontrollen av måleredskap foretas utenfor Justervesenets lokaler, for eksempel på seriereiser, faktureres ikke kunden direkte for reisekostnader forbundet med kontrollen, men reisekostnadene dekkes via et timegebyr (utegebyr) for brukt tid på kontrollen (ikke reise) hos den enkelte kunde. Reisekostnader blir dermed fordelt på kundene i henhold til Justervesenets tidsbruk på kontrollen.

Når Justervesenets kontrollør ikke selv kan frakte kontrollutstyr i egen bil, kommer kostnader ved transport av utstyr i tillegg til de øvrige gebyrene. Når Justervesenet leier eksterne til å transportere kontrollutstyr, fordeles og viderefaktureres kostnadene for dette til de aktuelle pliktsubjektene. I enkelte tilfeller fakturerer transportfirma pliktsubjektene direkte. I de tilfellene Justervesenet selv transporterer

Oppsummering finansieringsprosjekt 2009

lodd for kontroll av vektorer (som er større enn hva som kan fraktes i personbil), er det fastsatt et transportgebyr basert på maksimal kapasitet for vektene som skal kontrolleres. Det er fastsatt et særskilt timegebyr (utegebyr) når kontrollen omfatter bruk av volumnormaler påmontert volumbil.

Nasjonal typegodkjenning, kontrollsystem for produksjonslinjer for ferdigpakninger og bruk av e-merking, laboratorier som kan utføre kontroll av elektrisitetmålere, skipstanker, depotnormaler og målekar for fisk godkjennes etter søknad (dokumentkontroll), og behandling av søknader belastes søker med et fastsatt timegebyr. Dersom godkjenningen omfatter oppfølgingskontroll, skal samme timegebyr benyttes, for eksempel som ved systemrevisjon av kvalitetssystem for kontroll av innholdet i ferdigpakninger. Nødvendig reisetid i forbindelse med behandling av søknader belastes med halvt timegebyr, i tillegg til nødvendige reise- og oppholdsutgifter etter statens satser. For oppfølging av kontrollsystem for elektrisitetmålere benyttes det samme timegebyret som for behandling av godkjenninger.

Gebyrene for Justervesenets måletekniske virksomhet reguleres årlig. Stort sett har det vært foretatt endringer basert på generelle prisendringer.

3. Juridiske og økonomiske rammer for finansiering i Justervesenet i dag

3.1. Juridiske rammer

Lov om målenheter, måling og normaltids § 31 fastslår at departementet kan gi forskrifter om gebyrer for behandling av godkjenninger og andre vedtak fastsatt etter loven eller etter bestemmelser fastsatt i medhold av loven. Departementet kan også i forskrift pålegge gebyrer for tilsyn og kontroll som gjennomføres for å sikre at loven eller bestemmelser fastsatt i medhold av loven blir fulgt. Gebyrene skal gå til å dekke kostnadene ved den måletekniske virksomheten.

Departementet kan også i forskrift fastsette en generell avgift som skal dekke kostnadene ved den måletekniske virksomheten, dersom det er mer hensiktsmessig enn gebyr.

Gebyrene er i dag fastsatt i forskrift om målenheter og måling kapittel 6. I § 6-1 fastslås at det skal betales gebyrer for behandling av godkjenninger, vedtak, tilsyn og kontroll med at kravene i forskriften blir oppfylt.

I § 6-2 angis gebyr i form av timegebyr ved behandling av godkjenninger i angitt type søknader. § 6-3 angir at kontroll av elektrisitetsmålere skal betales med timegebyr tilsvarende som for godkjenninger. § 6-4 angir hvilke kontroller det skal betales gebyr for, og at Justervesenets kan fastsette gebyr i det enkelte tilfelle dersom det ikke er fastsatt gebyr for aktuelle type måleredskap. Det angis også at gebyr skal omfatte et timegebyr for brukt tid på stedet i tillegg til kontrollgebyret. I §§ 6-6- 6-10 fastsettes gebyr for kontroll av ulike typer måleredskaper.

I § 6-11 angis at utgifter til transport av normaler og utstyr kommer i tillegg til øvrige gebyr for kontroll.

Kap. 6 i forskrift om målenheter og måling må endres for å oppnå en gebyrstruktur som gir mulighet for økt måloppnåelse.

3.2. Økonomiske rammer

I lov om målenheter, måling og normaltids § 31 fastsettes at gebyrene skal gå til å dekke kostnadene ved den lovregulerte virksomheten i Justervesenet.

Den lovregulerte virksomheten i Justervesenet er organisert i avdeling for lovregulert måling. Avdelingen omfatter 5 justerkammer fordelt i Norge, hvorav et er lokalisert på Kjeller, sammen med en sentral enhet. De 5 justerkamrene tar seg av tilsyn og kontroll i sin region og dekker til sammen hele landet. Plasseringen representerer tyngdepunktene for kontroll og tilsynsaktivitet og er utgangspunktet for reisevirksomhet i aktuell region. Plassering skal bidra til optimalisering av balansen mellom

Oppsummering finansieringsprosjekt 2009

kostnader knyttet til å opprettholde regionale kontorer og sparte reiseutgifter i forhold til om alle var lokalisert på et sted.

Den sentrale enheten tar seg av administrative oppgaver og utviklings- og kvalitetsarbeid som understøtter til en hver tid samfunnsnyttig og effektiv tilsyn og kontrollvirksomhet. Den sentrale enheten omfatter også spesialkompetanse på kontroll av visse måleredskaper og tilsynsmetoder.

Lovregulert måling gjør seg i tillegg nytte av fellesfunksjoner i Justervesenet som bl.a. administrasjonsavdelingens IT-avdeling og økonomiavdeling. I arbeidet med regelverksutvikling og utvikling av tilsyn kan ressurser fra Justervesenets avdeling for Nasjonalt laboratorium også være involvert.

Gebyr for tilsyn og kontroll, inkludert godkjenninger, skal finansiere både selve godkjennings- og kontrollaktiviteten og i tillegg utvikling, oppdatering og administrasjonen tilknyttet disse. I praksis vil dette bety at gebyrinntektene skal finansiere hele avdeling for Lovregulert måling inkl. representativ del av kostnader knyttet til fellesfunksjoner, i tillegg til det Lovregulert måling benytter av ressurser fra avdeling for Nasjonalt laboratorium.

4. Problemområder og utfordringer

Endringen i gebyrstruktur i forskrift om målenheter og måling i 2008 medførte en forenkling fra tidligere gebyrstruktur. Arbeidet med å innfri formålet i lov om målenheter, måling og normalt medfører imidlertid at nye former for tilsyn vurderes og gebyrstrukturen må tilpasses disse. I tillegg har det over tid utviklet seg skjevheter i forhold til kostnadsdekning slik at ulike aktiviteter medfører ulik kostnadsdekning.

I det følgende presenteres problemer og utfordringene knyttet til dagens gebyrstruktur.

4.1. Dagens gebyrer gjenspeiler ikke de faktiske utgiftene

Beregninger tyder på at de instrumentspesifikke gebyrene slik de er satt i dag, ikke gjenspeiler de faktiske kostnadene ved gjennomføring av tilsyn og kontroll på de enkelte områdene. Dagens gebyrstruktur gir ulik kostnadsdekning avhengig av instrumentgruppe. Dette skyldes sannsynligvis utvikling i måleredskaper og kontrollmetoder som har medført endringer i tidsbruk og utstyr. Det er derfor fare for at det med dagens gebyrer forekommer krysssubsidiering mellom instrumentgrupper. Krysssubsidiering er i seg selv ikke ønskelig. I tillegg kan gebyrstrukturen, slik den er nå, medfører fare for at kontrolloppgaver som gir best kostnadsdekning, blir prioritert, dersom det blir behov for å prioritere.

4.2. Rettferdig fordeling av reisekostnader.

Ved kontroll med måleredskaper på seriereiser, består de totale reisekostnadene av kostnader forbundet med reisetid i tillegg til direkte reiseutgifter. Fordi det er svært ressurskrevende å fordele disse kostnadene etter hva hvert enkelt kontrollsted genererer av de totale kostnadene, fordeles disse kostnadene via timegebyret (utegebyr) for tid brukt på å utføre kontroll på kontrollstedet. Dette betyr at pliktsubjekter i sentrale strøk rundt justerkamrene betaler det samme som brukere i distriktene

Når tilsyn og kontroll utføres som dokumentkontroll ved for eksempel systemrevisjon, blir kostnader forbundet med eventuelle reiser i forbindelse med kontrollen, belastet pliktsubjektene ved direkte fakturering av de faktiske reiseutgiftene, samt timegebyr for halve reisetiden.

At pliktsubjekter i sentrale strøk rundt justerkamrene betaler like stor andel av reisekostnadene som pliktsubjekter lokalisert langt fra justerkamrene, kan oppfattes som urimelig. Det kan også oppfattes som forvirrende at reiseutgifter dekkes på ulik måte ved ulike former for tilsyn.

4.3. Rettferdig fordeling av utstyr- og transportkostnader

Kontroll av ulike typer måleredskap krever ulikt type utstyr. Kostnader forbundet med innkjøp og vedlikehold av utstyr inngår som en del av de kostnadene som skal dekkes ved gebyr per kontrollerte måleredskap. Kostnadene kan variere ved kontroll av ulike typer måleredskap.

Når små måleredskap skal kontrolleres kan kontrollør ofte frakte med seg utstyr i egen bil, men dersom kontrollen gjelder større måleredskap, kreves ofte at utstyret fraktes separat. Ved for eksempel kontroll av større vekter må lodd av sikkerhetsmessige årsaker transporteres i egne biler eller med innleid transport og ved kontroll av større gjennomstrømningsmålere benytter kontrollørene Justervesenets egen volumbil med innebygd utstyr.

Kostnadene ved transport av utstyr faktureres i dag pliktsubjektene i tillegg til de øvrige gebyrene på flere ulike måter alt etter type transport (se avsnitt 2.2). Dette kan i seg selv oppleves som uoversiktlig og uforutsigbart for pliktsubjektene. Ved viderefakturerings av innleid transport gjøres skjønnsmessige fordelinger av kostnader på de ulike kontrollstedene som er vanskelig å gjennomføre på en oversiktlig og etterprøvable måte.

4.4. Fleksibilitet i valg av ulike former for tilsyn

Justervesenets tilsynsoppgaver består i dag i stor grad av direkte kontroll av det enkelte måleredskap opp mot krav om maksimal målefeil fastsatt i instrumentspesifikke forskrifter.

Justervesenets tilsyn og kontroll har tradisjonelt vært fokusert inn mot at måleredskapet skal ha en nøyaktighet som tilfredsstiller kravene. I den nye loven om målenheter, måling og normaltids som trådte i kraft 1.1.2008, ble fokuset endret fra måleredskapet til måleresultatet. Dette innebærer at man bl.a. i større grad fokuserer på forhold rundt måleredskapet som kan påvirke måleresultatet. I tillegg medfører lovens formålsparagraf om effektiv bruk av samfunnets ressurser at kontrollmetoder vurderes i lys av effektivitet.

I og med denne endringen i fokus i Justervesenets regelverk og den generelle utvikling i bedriftenes bevissthet om å ivareta måleresultater gjennom egne kvalitetssystemer, har det åpnet seg muligheter for å se på alternative former for tilsyn og kontroll. Dette kan for eksempel være tilsyn i form av statistisk utplukk, systemrevisjon eller kontroll og tilsyn basert på risikovurderinger.

Dersom tilsynsform skal kunne velges ut fra hva som til en hver tid er mest samfunnsøkonomisk lønnsomt, kreves en gebyrstruktur som bidrar til kostnadsdekning uansett valg av tilsynsform. Dagens gebyrstruktur og skjevhetene i kostnadsfordelingen som har utviklet seg i denne vanskeliggjør endringer i tilsynsform.

For beskrivelse av ulike former for aktuelle tilsyn, se kapitel 5.

4.5. Kostnadsdekning av visse typer overheadkostnader

Gebyrene ved ulike former for tilsyn må også dekke kostnader for kontrollopgaver Justervesenet ikke kan ta betalt for, for eksempel ad-hoc aksjoner og kontroll av at måleredskap som ikke er godkjent etter kontroll, faktisk ikke brukes. Behovet for denne typen kontrollopgaver varierer mellom forskjellige typer måleredskap og mellom bransjer.

Ulike tilsynsformer og ulike bransjer vil i tillegg kreve ulik mengde med rådgiverressurser, for eksempel i form av juridisk saksbehandling.

Det bør derfor undersøkes nærmere om kostnader Justervesenet har tilknyttet ulike tilsynsformer og bransjer bør fordeles etter en nøkkel som i større grad gjenspeiler kostnadene som faktisk påløper.

4.6. Uoversiktlig gebyrstruktur

Dagens gebyrer er inndelt i alt 6 grupper av måleredskap som igjen er inndelt i kapasitet og type kontroll. Spesielt inndelingen i kapasitet og type kontroll medfører en fininndelt gebyrstruktur. Det har vist seg at dette gjør det vanskeligere å oppdage skjevheter i kostnadsdekningen. Den fininndelte gebyrstrukturen medfører også nødvendigvis store administrative kostnader og oppleves sannsynligvis som uoversiktlig for pliktsubjektene.

4.7. Spesielle utfordringer ved tilsyn/kontroll av elektrisitetsmålere

Utfordringen ved fastsettelse av gebyrene for kontroll av elektrisitetsmålere, er at det ofte ikke vil være mulig å knytte antall timer Justervesenet bruker på kontroll av kontrolladministrator opp mot det enkelte nettselskapet. (Det er nettselskapene som er ansvarlig for å tilfredsstille kravene, det vil si pliktsubjektene.) Tilsvarende utfordring gjelder ved kontroll av om testresultater er rapportert og ved kontroll av at underkjente målere er byttet ut. Kontrollen i disse tilfellene må rettes mot grupper av elektrisitetsmålere, som består av målere fra flere nettselskap.

I praksis har disse utfordringen vært løst ved at gebyret for antall timer som kan knyttes til et enkelt nettselskap, er fakturert dette nettselskapet, mens gebyrene for de timene Justervesenet bruker på kontroll som ikke kan knyttes til et enkelt nettselskap, er fordelt likt på nettselskapene.

Utviklingen kan medføre at behov for en lignende form for finansiering kan oppstå også hos andre instrumentgrupper. Det bør derfor vurderes hvordan dette skal fremgå i regelverket.

5. Aktuelle tilsynsformer i kommende 5-årsperiode

Tilsyn og kontroll kan deles inn i to hovedgrupper; kontroll med måleredskap og tilsyn i form av dokumentkontroll. Begge former for tilsyn kan rettes enten direkte mot det enkelte pliktsubjekt eller mot grupper av pliktsubjekter. Begge former for tilsyn kan utføres etter en risikovurdering av behov for tilsyn. I det følgende presenteres de ulike formene for tilsyn og kontroll som utføres i dag eller som kan være aktuelle tilsynsformer i fremtiden:

5.1. Kontroll med måleredskap

5.1.1. Periodisk kontroll med måleredskaper

Dette er den formen for tilsyn som er mest i bruk i Justervesenet per i dag. Tilsynsformen er beskrevet i avsnitt 2.1. Denne formen for kontroll er tidkrevende da den innebærer kontroll med hvert enkelt måleredskap, men gir til gjengjeld spesifikke resultater for det eksakte måleredskap.

5.1.2. Kontroll med måleredskap basert på statistisk utplukk

Kontroll av måleredskap basert på statistisk utplukk er mulig dersom man har en tilstrekkelig stor gruppe måleredskap som kan sies å være så like at kontroll av måleresultater i et statistisk utplukk fra gruppen, kan hevdes å representere hele gruppen. Hvorvidt en gruppe måleredskap egner seg for kontroll basert på statistisk utplukk må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Kontroll basert på statistisk utplukk innebærer kontroll med måleredskap i det statistiske utplukket. Selve kontrollen vil i de fleste tilfeller tilsvare den kontrollen som ville blitt gjort som en periodisk kontroll av måleredskap. Kontrollen av enkeltredskaper avgjør om hele gruppen godkjennes eller ikke godkjennes. Dersom tilstrekkelig mange i det statistiske utplukket godkjennes, godkjennes hele gruppen. Dersom tilstrekkelig mange målere i utplukket ikke godkjennes, godkjennes ikke noen av målerne i gruppe.

Eksempler på mulige instrumentgrupper som kan vurderes for kontroll med statistisk utplukk dersom de blir underlagt krav er vannmålere og varmemålere.

5.1.3. Kontroll med måleredskap i tilfeldig utplukk (stikkprøvebasert kontroll)

Kontroll av måleredskap kan også utføres med et tilfeldig utplukk av måleredskaper, det vil si som strikkprøver i en redskapsgruppe. De redskapene som kontrolleres ved tilfeldig utplukk representerer ikke andre redskaper, og resultatet fra kontrollen vil kun få konsekvenser for det konkrete måleredskapet som er kontrollert (i motsetning til kontroll ved statistisk utplukk, der resultatet av kontroll av et representativt utvalg, får følger for hele gruppen).

Kontroll ved tilfeldig utplukk kan utføres både som varslet kontroll og som ikke varslet kontroll.

Resultat av kontroll med tilfeldig utplukk kan benyttes som grunnlag for vurdering av risiko i en bestemt redskapsgruppe.

Tilsyn i form av kontroll med tilfeldig utplukk vil sannsynligvis ha effekt på måleresultater ut over det konkrete måleredskapet som blir kontrollert, dersom det å bli oppdaget med måleredskaper som ikke tilfredsstiller kravene, har en viss preventiv effekt.

5.2. Tilsyn i form av dokumentkontroll for å sikre etterlevelse av regelverket (for eksempel systemrevisjon, rapportering og lignende)

De fleste måleredskaper innenfor det lovregulerte området er i dag underlagt myndighetskontroll som i praksis medfører at Justervesenet gjennomfører kontroll med måleredskaper. Lov om målenheter, måling og normaltid åpner likevel for at det kan fastsettes at de ansvarlige etter loven selv skal iverksette konkrete tiltak for å sikre etterlevelse av de måletekniske kravene i regelverket. Det kan for eksempel fastsettes hvordan egenkontroll av måleredskaper skal foretas og hvor ofte. Slike krav vil først og fremst være aktuelt i de tilfeller der Justervesenet selv ikke kontrollerer måleredskapene og målingene.

Loven åpner også for at det kan fastsettes konkrete plikter (for eksempel rapporteringsplikt og krav til godkjenningsordning) for pliktsubjekter eller aktører som har oppgaver i forhold til måleredskaper og målinger.

Tilsynet med slike plikter skiller seg fra den øvrige kontrollen ved at Justervesenet ikke gjør kontroll med måleredskapene. Tilsynet vil ofte være basert på dokumenter og innrapportert data, men kan også innebære besøk hos pliktsubjektene. Tilsynet kan typisk være systemrevisjon, men det kan også være tilsyn med etterlevelsen av mindre inngripende plikter, som ikke nødvendigvis er systemkrav.

I de fleste tilfeller vil tilsynet med at de pålagte pliktene etterleves, rettes mot det enkelte pliktsubjekt. I enkelte tilfeller vil det ikke være hensiktsmessig og effektivt å rette tilsynet mot det enkelte pliktsubjekt. Dette gjelder i dag særlig i forhold til tilsyn med nettselskap(se pkt. 4.7).

5.3. Tilsyn i form av kontroll basert på risikovurdering

De ulike formene for kontroll med måleredskap og tilsyn i form av dokumentkontroll kan gjennomføres på bakgrunn av risikovurderinger som avgjør hyppighet og omfang av kontroll.

Godkjenningsperiodene som i dag er fastsatt i de instrumentspesifikke forskriftene, er basert på risikovurderinger som er drøftet i høringsrunden og fastsatt for grupper av måleredskaper. Det er imidlertid ønskelig – ut fra lovens formålsparagraf – å kunne gjøre risikovurderinger også ut fra bransjer og enkeltbedrifter, samtidig som slike vurderinger bør kunne gjøres mer fortløpende og ikke være avhengig av forskriftsendringer.

Oppsummering finansieringsprosjekt 2009

Kontroll basert på risikovurdering utføres etter en risikovurdering av sannsynlighet for at måleredskap ikke tilfredsstiller kravene, kombinert med konsekvens av at måleredskap ikke tilfredsstiller kravene. Risikovurderingen må være kjent for pliktsubjektene og metoden må innebære objektiv vurdering. Det må også være en kjent konsekvens av å vurderes til ulike grader av risiko.

Kontroll basert på risiko vil innebære hensiktsmessig tilsyn der risikovurderingen tilsier behov for tilsyn. Tilsynsformen kan variere med både instrumentgruppe, bransje og vurdert risiko.

5.4. Oppsummering om tilsynsformer

I tabellen som følger et de ulike formene for tilsyn skjematisk fremstilt i forhold til om de representerer kontroll med måleredskap eller dokumentasjon, retter seg mot det enkelte pliktsubjekt eller grupper av pliktsubjekter:

Tilsynsformer		
	Kontroll med måleredskap	Dokumentkontroll
Kontroll direkte mot det enkelte pliktsubjekt	Periodisk kontroll	Periodisk kontroll av dokumentasjon fra det enkelte pliktsubjekt
	Kontrollhyppighet basert på risikovurdering	Kontrollomfang og -hyppighet basert på risikovurdering
Kontroll mot grupper av pliktsubjekter*	Kontroll med statistisk utplukk	Kontroll av dokumentasjon fra gruppe av pliktsubjekter
	Kontroll med tilfeldig utplukk	

* Omfang og hyppighet kan avgjøres ved risikovurdering

Om kontrollen foretas mot det enkelte pliktsubjekt eller mot grupper av pliktsubjekter vil være avgjørende for hvordan tilsynet skal finansieres.

Som det fremgår av presentasjonen av de ulike tilsynsformene, kan den mest hensiktsmessige tilsynsformen være en kombinasjon av to eller flere tilsynsformer. Spesielt er kombinasjon av risikovurdering med ulike former for tilsyn aktuelt.

6. Mål

Formålsparagrafen i Lov om målenheter, måling og normalt medfører at Justervesenet til en hver tid må vurdere hvilke krav og hvilken tilsynsform som bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Utviklingen av nye tilsynsformer medfører et behov for at forskrift om målenheter og måling gir Justervesenet hjemmel til å benytte ulike finansieringsformer avhengig av hvilke tilsynsmetoder som benyttes.

Begrepet effektiv bruk av samfunnets ressurser innebærer bl.a. at Justervesenets arbeids utføres på en ressurseffektiv måte, men også at det utføres på en måte som ivaretar hensikten med det regelverket som skal håndheves, det vil si å skape tillit til måleresultater. Dette innebærer bl.a. at ressursbruk og effektivitet må balanseres mot hensynet til kvalitet i kontrollarbeidet.

Som det fremgår av innledningen er målet å utforme:

En gebyrstruktur som gir størst mulig grad av fleksibilitet i valg av tilsynsform, og som samtidig gir full kostnadsdekning.

Med kostnadsdekning menes i tillegg til dekning av kostnader tilknyttet lovregulert måling totalt, at det er kostnadsdekning innen grupper av tilsyn/pliktsubjekter slik at det ikke forekommer urimelig kryssubsidiering mellom tilsyn med ulike instrumentgrupper eller grupper av pliktsubjekter.

For at man skal oppnå en gebyrstruktur som tilfredsstiller målet må den, i tillegg til å bidra til kostnadsdekning, bestå av finansieringsformer (gebyrer og avgifter) som hver tilfredsstiller følgende delmål/kriterier:

1. Gebyr/avgift skal være kostnadseffektivt å administrere (0,3)
2. Gebyr/avgift skal oppleves rettferdig for de som betaler (0,3)
3. Gebyr/avgift skal være forutsigbar for de som skal betale den (0,2)
4. Gebyr/avgift gir insitament til at bruker legger til rette for kontroll (0,1)
5. Gebyr/avgift gir insitament til effektiv drift i Justervesenet (0,1)

Tall i klamme angir vekting(prioritering) av kriteriene i forhold til hvor viktig de anses å være for å bidra til å oppfylle målet. Vektingen er gitt som andel av en total på 1, for bruk i totalvurdering av hver enkelt finansieringsform.

I det følgende presenteres ulike finansieringsformer og vurderingen av disse opp mot disse kriteriene.

7. Mulige finansieringsformer

I utredningsarbeidet som ble utført i 2006, ble det beskrevet flere alternative former for finansiering. I det pågående arbeidet er det også funnet finansieringsformer som kan være aktuelle. Nedenfor listes alle de formene for finansiering som er avdekket i prosjektet i 2006 og i det foreløpige arbeidet i 2009.

1. Fast gebyr per kontrollerte måleredskap omfattende alle kostnader
2. Fast gebyr pr tilsyn (uavhengig av antall måleredskap)
3. Fast timegebyr omfattende alle kostnader differensiert på tilsynsform
4. Fast gebyr per måleenhet (kg/liter)
5. Årlig gebyr per måleredskap/ per måleredskap per bransje
6. Periodisk gebyr basert på en periodes utgifter til tilsyn, fordelt per bransje og utlignet på alle i bransjen
7. Over statsbudsjettet
8. Fast timegebyr omfattende alle kostnader differensiert på instrumentgruppe og eventuelt på tilsynsform

Alternativ 2, 4 og 7 har klare ulemper som utelukker disse alternativene for finansiering. Se utredning av 21.12.06.

Alternativ 1, 3, 5, 6 og 8 er former for finansiering som kan være aktuelle å vurdere, avhengig av tilsynsform.

I det følgende presenteres de ulike formene for finansiering som kan være aktuelle, en vurdering av hvilken form for tilsyn de kan være aktuelle for samt vurdering av hvordan hver enkelt finansieringsform oppfyller kriteriene angitt under kapittel 6 om Mål. Vurdering er oppsummert i poeng for hvert kriterie gitt på en skala fra 1-4, der økende tall representerer økende grad av bidrag til tilfredsstille aktuelt kriteriet. En oppsummering av vurderingene i form av poenggivning for alle tilsynsformene er angitt i tabell i avsnitt 7.6.

En forutsetning for vurderingene er at det er mulig å lage beregningsmodeller som på en god måte avdekker de faktiske kostnader ved ulike tilsyn og kontroller. For at beregningsmodellene skal bidra til at gebyrstrukturen over tid innfrir målet om fleksibilitet og kostnadsdekning, må den oppdateres ved utvikling og endringer i tilsynsaktiviteten.

De ulike finansieringsformene er vurdert for de tilsynsformene de antas å egne seg for.

7.1. Fast gebyr per kontrollerte måleredskap omfattende alle kostnader

Denne formen for finansiering omfatter kartlegging av totale kostnader (inkl. utstyrs-kostnader, transportkostnader, overheadkostnader m.m.) knyttet til tilsyn med ulike kategorier måleredskaper og beregning av tilsvarende gebyr per instrument slik at de totale kostnadene dekkes instrumentgruppe for instrumentgruppe.

Dette er delvis dagens form for finansiering, der gebyr for kontroll av ulike instrumentgrupper varierer (det faktureres også timegebyr i dag). (Imidlertid er det mistanke om at gebyrene i dag ikke er beregnet slik at de dekker utgiftene gruppe for gruppe på en hensiktsmessig måte.)

7.1.1. Vurdering av fast gebyr per kontrollerte måleredskap omfattende alle kostnader

Fast gebyr per kontrollerte instrument er mest egnet for tilsyn i form av periodisk kontroll av måleredskap eller kontroll av måleredskap etter opplyst og akseptert risikovurdering.

Det vil ikke være rimelig å belaste pliktsubjekter som bidrar med måleredskap til kontroll i statistisk utplukk med gebyr per måleredskap, da resultatet av kontrollen vil tilfalle en hel gruppe. Det vil heller ikke være rimelig å belaste kunder som plukkes ut til kontroll med tilfeldig utplukk med fast gebyr per kontrollerte måleredskap, da utplukket skal være helt tilfeldig og det dermed blir helt tilfeldig hvem som får utgifter. Finansieringsformen vil heller ikke egne seg for tilsyn i form av rapportering, da fordeling av kostnadene vil være ressurskrevende.

Denne formen for finansiering er lett å administrere dersom antallet instrumentgrupper og inndelingen innen disse ikke er for omfattende. En fininndelt struktur vil være tung å administrere. Det er sannsynlig at differensiering mellom måleredskap er nødvendig for å lage en rettferdig kostnadsdekking, jfr. dagens gebyrstruktur. Vurdering kriterie 1 – 2 poeng.

Finansieringsformen vil sannsynligvis oppleves rettferdig for pliktsubjektene, da pliktsubjekter med mange måleredskap og sannsynligvis høyere omsetning betaler mer enn de med få måleredskap. Kostnadsmodellen som ligger til grunn for beregning av gebyrene kan benyttes til å vise at gebyret dekker kostnadene. På den andre side medfører modellen at pliktsubjekter i sentrale strøk bidrar til kontroll utført i mindre sentrale strøk, da alle reisekostnader dekkes av gebyret. Dette kan oppleves som urettferdig for pliktsubjekter i sentrale strøk. Vurdering kriterie 2 – 2 poeng.

Så lenge kontrollmetoden ikke endres radikalt vil heller ikke endringene være store fra år til år, og gebyret vil dermed oppleves som relativt forutsigbart for pliktsubjektene. Vurdering kriterie 3 – 3 poeng.

Fast gebyr per måleredskap vil ikke bidra til at pliktsubjekt legger til rette for kontroll. Pliktsubjektet betaler det samme uavhengig av hvor lang tid kontrolløren bruker. Imidlertid vil modellen ha den positive effekt at bedriftene oppmuntres til å fjerne måleredskap som ikke er i bruk eller er lite i bruk, da de sannsynligvis ikke ønsker utgifter knyttet til slike måleredskap. Vurdering kriterie 4 – 2 poeng.

Finansieringsformen vil ikke være til hinder for økt effektivitet i Justervesenet, da kontroll av flere måleredskap gir økt kostnadsdekning.. Modellen vil imidlertid kunne medføre at ikke direkte fakturerbare aktiviteter blir nedprioritert til fordel for fakturerbare aktiviteter og økt kostnadsdekning. Vurdering kriterie 5 – 3 poeng.

7.2. Fast timegebyr omfattende alle kostnader differensiert på tilsynsform

Finansiering ved fast timegebyr forutsetter en beregningsmodell som gjør det mulig å beregne alle kostnader ved tilsyn fordelt på antall timer til fakturering. Sannsynligvis vil timegebyret måtte differensieres noe i forhold til om tilsynsform innebærer kontroll av instrument eller om kontrollen foregår som dokumentkontroll ved for eksempel systemrevisjon, da disse tilsynsformene tydelig genererer ulike kostnader. Sistvente vil sannsynligvis ha lavere kostnader i og med at reiser kan være unødvendig, og eventuelle reisekostnader kan faktureres separat og utstyr sjelden er nødvendig.

7.2.1. Vurdering av fast timegebyr omfattende alle kostnader differensiert på tilsynsform

Fast timegebyr utført tilsyn er en finansieringsform som egner seg for tilsyn i form av direktekontroll av instrument, enten periodisk eller etter opplyst og akseptert risikovurdering. Fast timegebyr vil også egne seg for tilsyn i form av systemrevisjon.

På samme måte som for gebyr per måleinstrument (avsnitt 7.1) vil det ikke være rimelig å belaste pliktsubjekter som bidrar med måleredskap til kontroll i statistisk utplukk med gebyr per time tilsyn, da resultatet av kontrollen vil tilfalle en hel gruppe. Det vil heller ikke være rimelig å belaste kunder som plukkes ut til kontroll med tilfeldig utplukk med fast gebyr per time, da utplukket skal være helt tilfeldig. Finansieringsformen vil heller ikke egne seg for tilsyn i form av rapportering da fordeling av kostnadene vil være ressurskrevende.

Fast timegebyr vil være en finansieringsform som er lett å administrere i og med at fakturering følger timelister og finansieringen dermed følger kostnadene direkte. Vurdering kriterie 1 – 4 poeng.

Fast gebyr per time vil sannsynligvis også oppleves rettferdig for pliktsubjektene, fordi det medfører at den som har flere måleredskap eller tidkrevende måleredskap betaler mest. Imidlertid medfører fast gebyr pr time ingen differensiering mellom de pliktsubjektene som har kontrollobjekter som krever kostnadskrevende utstyr og eventuelt transport og de som ikke har dette. Dette kan derfor oppfattes

som en finansieringsform som medfører urettferdig krysssubsidiering mellom instrumentgrupper. Vurdering kriterie 2 – 2 poeng.

Finansieringsformen vil sannsynligvis oppfattes som relativt forutsigbart for pliktsubjektene, da de vil kunne følge med på tidsbruken. Vurdering kriterie 3 – 3 poeng.

Pliktsubjektene kan selv påvirke tidsbruken ved å legge til rette for kontroll og fjerne måleredskap som ikke er i bruk og dermed påvirke kostnaden. Vurdering kriterie 4 – 3 poeng.

Tidsbruk og effektivitet er svært synlig for pliktsubjektene. Timegebyr kan bidra som et insitament for effektivt bruk av Justervesenets tid under kontrollen, for å holde kostnadene for pliktsubjektet nede. Imidlertid kan formen ha den effekt at ikke fakturerbart arbeid nedprioriteres til fordel for tid brukt hos pliktsubjekt og videre kan en slik gebyrlegging kunne påvirke tidsbruken og derved kvaliteten i tilsynsarbeidet. Vurdering kriterie 5 – 3 poeng.

7.3. Fast timegebyr omfattende alle kostnader differensiert på instrumentgruppe og ev. type tilsyn.

Som det fremgår av vurderingen i avsnitt 7.2.1, har en finansiering i form av et fast timegebyr likt for alle typer tilsyn klare svakheter ved at kostnader knyttet til utstyr og transport av dette fordeles på alle pliktsubjekter uavhengig av om kontrollen som utføres hos det aktuelle pliktsubjekt krever utstyr eller ikke. Kostnader knyttet til bruk av utstyr og til transport av utstyr varierer hvilket utstyr som benyttes. En mulig finansieringsform som kan kanalisere kostnadene knyttet til utstyr mer direkte til de kontrollene der utstyr benyttes, kan være et fast timegebyr som dekker generelle kostnader sammen med et differensiert tillegg som dekker kostnader forbundet med bruk av utstyr der dette er aktuelt..

7.3.1. Vurdering av fast timegebyr differensiert på instrumentgrupper og ev. type tilsyn.

Finansieringsformen egner seg til tilsyn i form av periodisk direkte kontroll og risikobasert kontroll der det foregår direktekontroll med måleredskaper. Ved tilsyn i form av systemrevisjon vil bruk av utstyr være uaktuelt.

Det vil ikke være rimelig å belaste pliktsubjekter som bidrar med måleredskap til kontroll i statistisk utplukk med gebyr per timer differensiert på instrumentgruppe,, da resultatet av kontrollen vil tilfalle en hel gruppe. Det vil heller ikke være rimelig å belaste kunder som plukkes ut til kontroll med tilfeldig utplukk med fast gebyr per time, da utplukket skal være helt tilfeldig. Finansieringsformen vil heller ikke egne seg for tilsyn i form av rapportering da fordeling av kostnadene vil være ressurskrevende.

Oppsummering finansieringsprosjekt 2009

Fast gebyr per time kombinert differensiert på instrumentgruppe vil være en finansieringsform som er lett å administrere i og med at fakturering følger timelister og finansieringen dermed følger kostnadene direkte. Vurdering kriterie 1 – 3 poeng.

Finansieringsformen vil sannsynligvis også oppleves rettferdig for pliktsubjektene, fordi det medfører at den som har flere måleredskap eller tidkrevende og kostnadskrevende måleredskap betaler mest. Modellen inneholder differensiering mellom de pliktsubjektene som har kontrollobjekter som krever kostnadskrevende utstyr og de som ikke har dette. Vurdering kriterie 2 – 4 poeng.

Finansieringsformen vil sannsynligvis også oppfattes som relativt forutsigbart for pliktsubjektene, da de vil kunne følge med på tidsbruken. I tillegg vil utstyrskostnader og transportkostnader ikke variere mye fra år til år. Vurdering kriterie 3 – 3 poeng.

Pliktsubjektene kan selv påvirke tidsbruken ved å legge til rette for kontroll og fjerne måleredskap som ikke er i bruk. Vurdering kriterie 4 – 3 poeng.

Timegebyr kan bidra som et insitament for effektivt bruk av Justervesenets tid under kontrollen, for å holde kostnadene for pliktsubjektet nede. Imidlertid kan formen ha den effekt at ikke-fakturerbart arbeid nedprioriteres til fordel for tid brukt hos pliktsubjekter. Vurdering kriterie 5 – 3 poeng.

7.4. Årlig gebyr per måleredskap/per bransje

Finansiering gjennom fast årlig gebyr per måleredskap innebærer at de totale utgiftene ved tilsyn dekkes gjennom gebyr fra alle pliktsubjekter uavhengig av om alle blir kontrollert hvert år eller ikke. Gebyret bør sannsynligvis variere med instrumentgruppe og bransje. For at Justervesenet skal kunne ha oversikt over kostnadsdekning, må det sannsynligvis gjøres beregninger på hva gebyret bør bli for hver instrumentgruppe eller bransje for kommende år, basert på plan for tilsynsaktiviteten.

7.4.1. Vurdering av årlig gebyr per måleredskap/per bransje

Denne formen for finansiering passer best der tilsynet foretas i form av kontroll av statistisk utplukk og eventuelt ved kontroll av tilfeldig utplukk, da disse tilsynsformene medfører at kontroll av noen pliktsubjekter vil få effekt eller noe effekt for hele gruppen pliktsubjekter. Finansieringsformen vil også kunne egne seg for tilsyn i form av rapportering der Justervesenets kostnader er problematisk å fordele på de ulike pliktsubjektene.

Årlig gebyr (avgift) som finansieringsform kan også tenkes brukt på tilsyn i form av periodisk kontroll av måleredskap, men vil være mindre egnet for tilsyn i form av systemrevisjon eller risikobasert tilsyn. Ved systemrevisjon vil tidsbruk være lett å registrere og begrunne, og for risikobasert tilsyn vil det være urimelig å belaste alle likt når risikovurdering medfører at noen må kontrolleres mer enn andre.

Oppsummering finansieringsprosjekt 2009

Denne modellen er kun egnet for bransjer hvor det er lett å få oversikt over antall måleredskap, eller hvor det innkreves andre gebyr som man kan samordne innkrevingen med. Et eksempel på dette er elektrisitmålere (og kanskje vannmålere), der man har et begrenset antall aktører som har et stort antall målere hver. Imidlertid har det vist seg i praksis at det kan være svært vanskelig å få oversikt over antall måleredskap eller foreta bransjeinndelinger, og dette begrenser derfor hensiktsmessigheten av denne finansieringsformen.

Det vil sannsynligvis knytte seg kostnader til registrering og administrering av registre over måleredskap og aktører i bransjer som skal betale eventuelle årlig avgift. Dette vil for noen bransjer kunne være relativt ressurskrevende og finansieringsformen vil derfor ikke egne seg for visse bransjer.

For Justervesenet vil dette være en finansieringsmodell som gir stor forutsigbarhet i inntekter. Imidlertid vil finansieringsformen bidra til svært lite fleksibilitet i tilsynsaktiviteten, da denne må detaljplanlegges for et år om gangen og eventuelle behov for endringer kun kan foretas innenfor rammen av den forhåndsbestemte gebyrinntekten. Dette kan lett føre til at tilsynsaktiviteten ikke kan gjennomføres effektivt. Vurdering kriterie 1 – 1 poeng.

Årlig gebyr per instrument, eventuelt avhengig av bransje, vil sannsynligvis oppleves som rettferdig dersom størrelsen på gebyret lar seg forklare i beregningsmodellen som ligger bak. Kostnaden pliktsubjektene har vil ikke knyttes direkte opp mot tilsynet som blir utført og dette kan bidra til at kundene ser mindre av nytten knyttet til den utgiften de har. Vurdering kriterie 2 – 1 poeng.

Årlig gebyr vil måtte beregnes ut fra planlagt tilsynsvirksomhet. Siden denne kan variere fra år til år kan den komme til å påvirke gebyrnivået og vil kanskje ikke oppleves som forutsigbar for pliktsubjektene. Vurdering kriterie 3 – 2 poeng.

På samme måte som for andre finansieringsformer som knytter seg til antall måleredskap, kan gebyret bidra til at pliktsubjektene fjerner måleredskap som ikke er i bruk, for å slippe å ha utgifter knyttet til disse. På den annen side vil denne finansieringsformen ikke bidra til at pliktsubjektene forbedrer seg, da kostnaden ikke vil endres om de har bedre resultater ved neste kontroll. Vurdering kriterie 4 – 2 poeng.

Denne finansieringsformen kan bidra til at Justervesenet kan prioritere aktiviteter på faglig grunnlag i større grad, fordi kostnadsdekningen blir uavhengig av aktiviteten. Dette kan på den andre siden bidra til mindre fokus på effektiv drift i Justervesenet. Vurdering kriterie 5 – 2 poeng.

7.5. Periodisk gebyr basert på en periodes utgifter til tilsyn, fordelt per bransje og utlignet på alle i bransjen

Denne formen for finansiering innebærer at man for en gitt periode beregner utgifter for tilsyn knyttet til en bransje eller instrumentgruppe, fordeler dette på pliktsubjektene etter en bestemt nøkkel og fakturerer disse etterskuddsvis. Det er en absolutt forutsetning for finansieringsformen at finnes gode bransjeregistre, noe som kan være begrensende.

Denne formen for finansiering benyttes i praksis for elektrisitetsmålere i dag.

7.5.1. Vurdering av periodisk gebyr basert på en periodes utgifter til tilsyn fordelt per bransje og utlignet på alle i bransjen

Denne formen for finansiering egner seg best i tilsynsmetoder der det er vanskelig å registrere kostnader knyttet til det enkelte pliktsubjekt, da kontroll av noen pliktsubjekter direkte får følger for flere, som ved tilsyn i form av statistisk utplukk og kontroll av tilfeldig utplukk. Finansieringsformen vil også kunne egne seg for tilsyn i form av rapportering der Justervesenets kostnader er problematisk å fordele på de ulike pliktsubjektene.

Ved andre former for direkte kontroll av måleredskaper og ved tilsyn i form av systemrevisjon vil denne formen for finansiering sannsynligvis ikke egne seg på grunn av utfordringer knyttet til bransjegruppering.

Forutsatt gode bransjeregistre vil finansieringsformen allikevel innebære relativt mye administrering, da gebyret som skal tilfalle aktørene må beregnes for hver gang de skal faktureres. På den annen side vil denne formen for finansiering bidra til gode muligheter for kostnadsdekning for tilsynet. Vurdering kriterie 1 – 2 poeng.

Pliktsubjekter med gode rutiner og god kravtilfredsstillelse i ellers belastede bransjer vil kunne oppleve denne formen for finansiering urettferdig og belastende, da de må bidra til å betale kostnader Justervesenet har knyttet til kontroll av aktører som ikke har like gode resultater, og som for eksempel har stort behov for oppfølgingskontroller. Utgiftene aktørene har vil heller ikke knyttes direkte opp mot aktiviteten i egen virksomhet, og vil derfor være vanskelig å se nytten av. Dette vil imidlertid ikke være et like stort problem i små og oversiktlige bransjer. Vurdering kriterie 2 – 2 poeng.

Aktørene kan oppleve denne formen for finansiering som uforutsigbar, da gebyret ikke knyttes til aktiviteten i egen virksomhet, men i hele bransjen, noe det kan være vanskelig å holde seg orientert om. Vurdering kriterie 3 – 1 poeng.

Det er ikke grunn til å tro at denne finansieringsformen vil bidra til at aktørene ønsker å forbedre seg, men for å holde kostnadene nede kan det tenkes at aktørene vil legge til rette for kontroll og fjerne ubrukte måleredskap. Vurdering kriterie 4 – 2 poeng.

Oppsummering finansieringsprosjekt 2009

Denne formen for finansiering medfører at Justervesenet i større grad kan prioritere aktiviteter på faglig grunnlag, da gebyrinntekten ikke blir avhengig av aktiviteten. Dette vil imidlertid også kunne bidra til mindre fokus på effektivitet i tilsynsarbeidet.. På den annen side vil Justervesenet på denne måten måtte synliggjøre ressursbruk ovenfor aktørene på en slik måte at det kan bidra til effektivisering og dessuten vil kryssubsidiering bli lettere å oppdage. Vurdering kriterie 5 – 2 poeng.

7.6. Oppsummering over egnede finansieringsformer for ulike tilsynsformer

Nedenfor er vurderingene av de ulike finansieringsformene oppsummert i tabell med utregninger av samlet poengsum pr finansieringsform, som representerer den aktuelle finansieringsformens bidrag til å oppnå de oppgitte kriteriene:

Finansieringsform:							
Kriterie	Stikkord kriterie	Vekting av kriterie	Gebyr per kontrollert instrument	Timegebyr differensiert på type tilsyn	Timegebyr differensiert på instr.kategori og ev. type tilsyn.	Fast årlig gebyr	Periodisk fakturering for reelle kostnader
1	Administrering JV	0,3	2	4	3	1	2
2	Rettferdighet kunder	0,3	2	2	4	1	2
3	Forutsigbarhet kunder	0,2	3	3	3	2	1
4	Legge til rette før kontroll	0,1	2	3	3	2	2
5	Insitament til effektiv kontroll	0,1	3	3	3	1	3
Poeng			2,3	3	3,3	1,3	1,9

Tabell 1: Vurdering av ulike finansieringsformer mot valgte kriterier.

I det følgende er det gitt en skjematisk oversikt over hvilke finansieringsformer som kan egne seg for hvilke type tilsyn, der finansieringsformene i tillegg er angitt med poengsum fra oppsummeringen av vurderingen som er angitt over. På denne måten vil man kunne se hvilken finansieringsform som har høyest poengsum av de aktuelle finansieringsformene for de ulike tilsynsformene, og som derfor er det alternativet til finansieringsform som i størst grad bidrar til å oppfylle kriteriene.

Finansieringsform med høyest poengsum blant de best egnede alternativene for hver tilsynsform er markert med **uthevet X**.

Oppsummering finansieringsprosjekt 2009

Type finansiering		Gebyr per kontrollerte instrument (Poeng 2,3)	Timegebyr differensiert på type tilsyn (Poeng 3,0)	Timegebyr differensiert på instrumentkategori og ev. type tilsyn. (Poeng 3,3)	Fast årlig gebyr (Poeng 1,3)	Periodisk fakturering av reelle kostnader (Poeng 1,9)
Type tilsyn						
Periodisk direkte kontroll		X	X	X	X	
Statistisk utplukk					X	X
Risikobasert kontroll		X	X	X		
Kontroll med tilfeldig utplukk						X
Dokumentkontroll (direkte og indirekte kontroll)	Systemrevisjon					
	Tilsyn ved rapportering				X	X

Tabell 2: Finansieringsformer ved ulike former for tilsyn

Denne analysen tyder på at det for tilsyn i form av kontroll med måleredskapet, bør utvikles en finansieringsform som består av et timegebyr som er differensiert på instrumentgruppe. Det bør vurderes om timegebyret bør differensieres mellom periodisk kontroll og risikobasert kontroll, da risikobasert kontroll omfatter tilleggskostnader for risikovurdering.

For tilsyn i form av dokumentkontroll mot det enkelte pliktsubjekt, tyder analysen på at dagens system med fast timegebyr bør videreføres. Det bør imidlertid gjøres nye beregninger av hva timegebyret skal være. Det bør spesielt vurderes hvordan reisekostnader forbundet med dokumentkontroll skal dekkes.

For tilsyn i form av statistisk utplukk og kontroll med tilfeldig utplukk og tilsyn ved dokumentkontroll mot gruppe (for eks. rapportering slik som ved elektrisitetsmålere), som alle er tilsynsformer som egner seg for grupper av pliktsubjekter, tyder analysen på at det bør benyttes en finansiering i form av et etterskuddsvis beregnet periodisk gebyr som dekker de kostnadene Justervesenet har hatt siste periode med tilsyn i gitt gruppe.

8. Gjennomføring av endringer i gebyr for tilsyn og kontroll gjeldende fra 2011.

Hovedmengden av Justervesenets tilsyn- og kontrollaktivitet utfører i dag som kontroll med måleredskap. På noen områder foregår tilsyn og kontroll som systemrevisjon etter systemkrav fastsatt i enkeltvedtak og i enkelttilfeller systemrevisjon etter avtalte systemkrav, der kontroll med måleredskap er svært ressurskrevende eller teknisk vanskelig å gjennomføre. For elektrisitetsmålere benyttes tilsyn i form systemrevisjon mot laboratorier, kontrolladministrator og ved behandling av innrapporterte data fra gruppen av pliktsubjekter.

Risikobasert kontroll er ennå ikke tatt i bruk, men vurderes blant annet i det pågående bensinprosjektet. Tilsynsformen er ennå ikke ferdig utredet og vil ikke være aktuell å benytte før tidligst i 2012.

Tilsyn i form av kontroll i statistisk utplukk og kontroll av tilfeldig utplukk (stikkprøver) er tilsynsformer Justervesenet vurderer som mindre aktuelle og vurderes ikke tatt i bruk foreløpig. Det foreløpig ikke avsluttede ferdigpakkeprosjektet inneholder vurderinger av tiltak som har innslag av tilfeldig utplukk, men vil ikke bli iverksatt foreløpig.

I forskrift om målenheter og måling og i de instrumentspesifikke forskriftene settes det krav som gir føringer for tilsyn- og kontrollmetode. Dersom Justervesenet skal endre tilsynsform for en bestemt måleredskapstype, må dette hjemles i forskrift. På bakgrunn av dette tas det i denne omgang sikte på å endre dagens gebyrstruktur slik at den legger til rette for muligheter for endring av tilsynsform blant tilsynsformer Justervesenet allerede praktiserer. Dette medfører at gebyr tilpasset tilsyn i form av kontroll i statistisk utplukk, kontroll av tilfeldig utplukk og risikobasert kontroll ikke tas inn i endring i gebyrene for 2011. Denne utredningen danner imidlertid basis for utvikling av gebyr for disse tilsynsformene dersom de tas i bruk på et senere tidspunkt.

I det videre arbeidet i denne utredningen tas det sikte på å finne riktig gebyrstruktur for de formene for kontroll og tilsyn Justervesenet benytter i dag, det vil si periodisk kontroll med måleredskap, systemrevisjon og dokumentkontroll i form av behandling av innrapporterte data.

8.1. Generelt om fordeling av kostnader og beregning av gebyrer

Som det fremgår av tabell 2, vil ulike finansieringsformer være egnet for ulike typer tilsyn. Alle finansieringsformer som benyttes skal imidlertid oppfylle de samme kravene til kostnadsdekning slik at urimelig kryssubsidiering ikke oppstår og endring i tilsynsform ikke medfører ulik kostnadsdekning.

I retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger som er gitt i rundskriv fra Finansdepartementet 16.06.2006, angis som et grunnvilkår for et gebyr at det offentlige utfører en klart definert myndighetshandling overfor betaleren, og at det ikke betales for noe annet eller mer.

Det angis videre at gebyrordningen i tillegg til grunnvilkårene bør gi insitamenter til å påvirke aktørenes handlemåte. Prosjektgruppen anser dette som ikke relevant for finansiering av lovpålagt kontroll av måleinstrumenter da pliktsubjektene ikke kan unngå gebyr ved å handle på annen ønsket måte.

I nevnte rundskriv påpekes videre at gebyrordninger bør være rasjonelle ut fra en fiskalbetraktning der kostnadene ved å administrere ordningen bør stå i et rimelig forhold til gebyrinntektene. Prosjektgruppen oppfatter dette å innebære at administrative kostnader ved å foreta en finmasket inndeling av kostnader knyttet til ulike pliktsubjekter må balanseres mot ulempen ved en viss kryssubsidiering mellom pliktsubjekter.

Rundskrivet påpeker også at gebyr bør benyttes som finansieringsform fremfor sektoravgift hvis forholdene for gebyrfinansiering ligger til rette for det.

For å kunne beregne for tilsyn med ulike instrumentgrupper er det avgjørende å skille ut hvilke kostnader som knytter seg til ulike tilsyn/kontroller slik at kryssubsidiering mellom grupper ikke forekommer i urimelig grad. Videre vil alle former for tilsyn måtte dekke inn fellesutgifter, dvs. det som omtales som administrative kostnader og overhead.

8.2. Beregning av timegebyr for kontroll av måleredskap og tilsyn i form av dokumentkontroll.

Beregninger av timegebyr baserer seg på budsjett for 2010.

Beregning av timegebyr innebærer en analyse av hvilke kostnader gebyrene skal dekke og hvordan fordelingen av disse skal gjøres for at gebyrene best mulig skal dekke kostnadene der kontrollen foretas.

Kostnadene som skal dekkes må fordeles på antall timer kontroll og tilsyn som kan faktureres. Erfaringstall for timer brukt på tilsyn og kontroll danner derfor også grunnlag for beregning av gebyrene.

Følgende kostnader fordeles jevnt på alle fakturerbare timer tilsyn og kontroll:

- Lønnskostnader inkludert sosiale kostnader
- Kostnader forbundet med leie av lokaler

- Andre driftskostnader

Inkludert i disse kostnadspostene er blant annet kostnader forbundet med administrasjon av tilsynsaktiviteten, regelverksutvikling, saksbehandling og internasjonalt samarbeid.

Kontroll med måleredskap foregår i all hovedsak på seriereiser. Reisekostnader omfatter både reisetid og reiseutgifter tilknyttet seriereiser. Dette bør derfor kun fordeles på fakturerbare timer for kontroll av måleredskap. En fordeling som gjenspeiler de faktiske utgiftene knyttet til hvert pliktsubjekt er ikke mulig å gjennomføre, og en fordeling per time kontroll regnes som den fordelingen som best gjenspeiler reiseutgiftene.

Kostnader forbundet med transport av utstyr fordeles per behandlingssted der utstyr som krever særskilt transport er påkrevet for å få utført kontroll.

For kontroll- og tilsynsaktiviteter som ikke innebærer direkte kontroll av måleredskapene og som foregår i Justervesenets lokaler inngår ingen ytterligere kostnader enn de som foredeles på alle kontroll- og tilsynsaktiviteter. Der slik kontroll foregår på reiser og reiseutgiftene enkelt lar seg identifisere, f.eks. ved enkeltreiser, faktureres reiseutgifter direkte.

Kontroll av noen kategorier måleredskaper medfører bruk av utstyr. Kostnader knyttet til innkjøp og vedlikehold av utstyr bør fordeles på fakturerbare timer for kontroll knyttet til måleredskaper som medfører bruk av utstyr. Kostnaden kan være ulik for ulike typer utstyr og det bør derfor differensieres på grupper av utstyr som generere ulike utstyrs-kostnader.

Bruk av utstyr medfører i noen tilfeller behov for spesielle former for transport. Transportkostnader bør fordeles per kontrollsted for de instrumentgruppene dette gjelder og dekkes av et gebyr som er likt for alle pliktsubjekter som gererer transportkostnader.

For kontroll som ikke er kontroll av måleredskap som ikke foregår i seriereiser, vil reiseutgifter være lett å identifisere og bør belastes pliktsubjekt direkte. Reisekostnader forbundet med reisetid bør fordeles på samme måte som for annen type kontroll, det vil si ved en fordeling på timer brukt til tilsyn og kontroll.

På bakgrunn av dette er følgende gebyrer beregnet:

Timegebyr for kontroll av måleredskap inkludert varierende utstyrs-kostnad: 3530 til 4100 NOK

Timegebyr for tilsyn i form av dokumentkontroll og som ikke medfører reise: 1220 NOK

Timegebyr for tilsyn i form av dokumentkontroll som medfører enkeltreise*: 2780 NOK.

Timegebyr for tilsyn i form av dokumentkontroll som gjøres på seriereiser: 3240 NOK.

* Direkte reiseutgifter kommer i tillegg

8.3. Konklusjon for gebyrendring gjeldende fra 1.1.2011:

Denne utredning viser at både for kontroll av måleredskap og kontroll i form av dokumentgjennomgang, er timegebyr i utgangspunktet best egnet som finansieringsform. Imidlertid viser resultatet av beregningene som presenteres i avsnittet foran, at timegebyr for kontroll av måleredskap vil bli minst 3500 NOK.

For at kontroll av måleredskap skal medføre effektiv bruk av samfunnets ressurser må den gjennomføres på en slik måte at kvaliteten i kontrollen bygger opp under formålet om tillit til måleresultater. Et timegebyr på over 3000 kroner vil kunne oppfattes som urimelig høyt, selv om det lar seg forklare med utgangspunkt i kostnadsdekning. Det høye timegebyret kan derfor føre til at kontrollører som utfører kontroll med måleredskap blir utsatt for høyt press om å utføre kontrollen raskt, da relativt lite tid spart fører til besparelser for pliktsubjekt. Dette kan over tid påvirke kvaliteten i kontrollen av måleredskap og undergrave tilliten til måleresultater.

På bakgrunn av dette har utredningsgruppen kommet til at kostnadene for kontroll med måleredskap bør dekkes av et kontrollgebyr per måleredskap, differensiert på instrumentkategori, som dekker generelle kostnader, reisekostnader og utstyrskostnader. Dette medfører imidlertid at insitamentet pliktsubjektene har til å legge til rette for effektiv kontroll, bortfaller, da tiden kontrollør bruker ikke vil ha betydning for gebyret. Ved neste evaluering av gebyrene bør derfor valg av timegebyr vurderes på nytt, dersom erfaringene tilsier at kontrollgebyr per måleredskap medfører ineffektive kontroller fordi det ikke er lagt til rette for kontroll fra pliktsubjektens side.

Transportkostnader bør fordeles per kontrollsted.

Utredningsgruppen vurderer timegebyr for tilsyn i form av dokumentkontroll som best egnet. Kostnader for reisetid bør inngå i timegebyret på samme måte som for kontroll med måleredskap. Direkte reiseutgifter bør faktureres direkte.

Beregninger av kostnader forbundet med ulike typer kontroll som førstegangskontroll, ordinær kontroll og oppfølgingskontroll viser at disse ikke genererer spesielt ulike kostnader, og differensieringen av disse fjernes derfor.

Nye gebyrer for tilsyn og kontroll gjenspeiler kostnadene på en slik måte at ulike aktiviteter og finansieringsformer medfører lik kostnadsdekning. Dette vil medføre at gebyrstrukturen ikke er til hinder for valg av tilsynsform.