



Kapittel 2 Innledning

2.1 Bakgrunnen for utredning av ny lov på måleteknikkområdet

Dagens lov på måleteknikkområdet, lov om mål og vekt, er fra 1946 og er dermed en av de eldre gjeldende lover vi har. Det har vært gjort noen få endringer i loven etter 1946, bl.a. som følge av EØS-avtalen, men hovedstrukturen i loven er fortsatt slik den opprinnelig var.

Det har etter hvert opparbeidet seg et behov for en lovgivning som er mer i overensstemmelse med dagens forhold og behov på området. Det har vist seg at det er nødvendig med et mer fleksibelt, enklere og bedre strukturert regelverk. Den nåværende lovens bestemmelser og oppbygging fremstår til dels som uhensiktsmessige, upraktiske og vanskelige å forstå.

Allerede i ot.prp. nr. 73 (1991-92)¹, i forbindelse med endring av lov om mål og vekt som følge av EØS-avtalen, ble det uttalt at departementet planla en totalrevisjon av loven. Under forutsetningen om den kommende totalrevisjonen, foreslo departementet kun en kasuistisk angivelse av lovens virkeområde i målvl. § 9 til tross for at man var klar over at dette kunne skape problemer ved implementering av framtidig EØS-regelverk.

Det er altså nødvendig å fastsette et lovverk som er mer tilpasset og gjør det enklere å foreta framtidige tilpasninger til de internasjonale forpliktelsene Norge har. Tekniske krav til måleredskaper og andre forhold knyttet til målinger er i stor grad regulert gjennom frivillige

internasjonale rekommandasjoner og gjennom EØS-regelverk som Norge er forpliktet til å implementere. Blant annet vil det våren 2004 vedtas et omfattende direktiv om måleinstrumenter (MID) som må implementeres. Dette direktivet omfatter måleredskaper som berører flere regelverk og ulike etater.

Lov om mål og vekt er videre lite fleksibel med hensyn til hvem som skal utføre oppgaver i medhold av loven (Justervesenet), og den har detaljerte regler om Justervesenets oppbygging samt enerett og plikt til å utføre kontrolloppgavene. I st.prp. nr. 1 for 2000-2001 (Nærings- og handelsdepartementet) går det fram at en av årsakene til å sette i gang et arbeid med å revidere lov om mål og vekt, er behovet for å åpne muligheten for en endret organisering knyttet til utførelsen av kontrolloppgavene. En prosjektgruppe satt sammen av representanter fra Justervesenet og Nærings- og handelsdepartementet, utarbeidet i 2001 en rapport² om alternative måter å organisere dette arbeidet på.

I tillegg til de behov for materielle endringer som foreligger, tilsier det generelle statlige målet om et enklere og mer tilgjengelig regelverk at det utarbeides en ny lov.

På bakgrunn av disse forholdene besluttet Nærings- og handelsdepartementet at det skulle settes i gang arbeid med å utrede forslag til ny lov til erstatning for gjeldende lov om mål og vekt.

¹ Ot.prp. nr. 73 (1991-92) om lov om offentlig støtte og lov om endringer i næringslovgivningen m.v. som følge av EØS-avtalen.

² Prosjektrapport "Et nytt Justervesen" avgitt i desember 2001.

2.2 Mandatet

I brev av 27. november 2001 fikk Justervesenet i oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet å utarbeide et forslag til ny lovgivning på måleteknikkområdet. Nærings- og handelsdepartementet fastsatte følgende mandat for arbeidet med utredning av ny lov til erstatning for lov 31. oktober 1946 nr. 2 om mål og vekt:

1. Justervesenet skal utrede og utarbeide forslag til ny lov til erstatning for gjeldende lov om mål og vekt av 31. oktober 1946 nr. 2.

Det skal foretas en systematisk gjennomgang av dagens lov om mål og vekt og utarbeides forslag til en ny lov som er mer i overensstemmelse med dagens forhold og behov på området. Formålet med arbeidet er videre å få et enklere og bedre strukturert regelverk i tråd med det generelle statlige målet om et enklere regelverk. Det bør legges vekt på fleksible løsninger som i rimelig grad kan tilpasses de til enhver tid gjeldende behov på området. I den forbindelse må bruken av forskriftshjemler vurderes.

Måleresultater legges til grunn i en rekke situasjoner for eksempel ved kjøp og salg, ved ulike typer prøvetaking og ved måling av naturressurser. Det er derfor viktig å ha et regelverk som sikrer den måletekniske infrastrukturen og som sikrer tillit til måleresultater. Målet om et slikt regelverk danner et naturlig utgangspunkt for lovens innhold.

Det må videre vurderes hvilke typer interesser som bør ivaretas og beskyttes gjennom lovregulering. Blant de interessene som bør vurderes er forbrukervern, helse, offentlige behov, rettsikkerhet, næringsinteresser og miljø. Både formålet med loven og hvilke typer interesser som skal ivaretas gjennom loven, bør komme klarere fram i regelverket enn i dag.

Det må foretas en vurdering av lovens stedlige, tidsmessige og materielle virkeområde herunder vurderes hvilke måleinstrumenter som skal falle inn under loven. Det skal spesielt vurderes om måleinstrumenter som i dag ikke faller inn under lov om mål og vekt og andre innretninger av betydning for måleresultater bør omfattes av den nye loven.

Videre må det blant annet foreslås regler som regulerer eller gir mulighet for å regulere hvilke krav som skal settes til måleinstrumenter, hvilke måleinstrumenter som skal kunne være underlagt ulike typer kontroll, hvor ofte kontroller skal foretas, hvordan kontroller skal utføres, tilsyn og

sanksjonsformer. Alternativer til kontroll kan også vurderes.

Det skal utarbeides et lovforslag som åpner for ulike løsninger med hensyn til hvem som skal utføre kontroll med måleinstrumenter. I denne sammenheng må det ses hen til departementets foreliggende avgjørelse om at kontrolloppgavene skal skilles fra myndighetsoppgavene. Det må legges til rette for at mer konkrete bestemmelser om hvem som skal utføre kontrolloppgaver i henhold til loven kan gis i forskrifter eller enkeltvedtak. Det må i den forbindelse også vurderes hvilke krav som skal stilles til den som utfører kontrollen.

Det skal vurderes hvordan begreper og terminologi som brukes i loven kan gjøres lettere tilgjengelige og mer i tråd med dagens språkbruk, herunder vurdere innføring av legaldefinisjoner i loven.

2. Det skal vurderes om ansvar for, opprettelse av og ivaretagelse av de nasjonale normalene for SI-enhetene bør lovreguleres.
3. Det skal videre vurderes om oppgaver som utføres av Norsk Akkreditering bør lovreguleres nærmere. Dette gjelder både de lovpålagte oppgavene som administreres av Norsk Akkreditering, for eksempel GLP-kontroll, og andre oppgaver som Norsk Akkreditering utfører. Det bør også vurderes om selve organet Norsk Akkreditering og organets organisering bør ha et lovfundament.
4. Det må utredes løsninger som tar høyde for og er tilpasset internasjonale krav Norge er forpliktet til å oppfylle, herunder forpliktelser i henhold til EØS-avtalen. I den grad det nå er mulig må det også tas høyde for at kommende internasjonale krav på området enkelt skal kunne implementeres. Dette gjelder for eksempel det kommende EU-direktivet om måleinstrumenter.
5. Det må også vurderes hvordan en ny lovregulering best kan samordnes med annet lov- og regelverk og foreslås nødvendige endringer i annet regelverk der det er naturlig som en følge av dette lovarbeidet. I denne sammenheng må også en naturlig avgrensning i forhold til annet nasjonalt regelverk vurderes. Ansvarsforholdet mellom ulike myndigheter må også avklares.
6. For øvrig kan andre spørsmål som er en naturlig del av revisjonen av denne lovgivningen tas opp til vurdering under utredningsarbeidet. Nærings- og handelsdepartementet kan innenfor utredningens naturlige rammer endre og supplere mandatet ved behov.

7. Det forutsettes at det under utredningsarbeidet, når dette anses hensiktsmessig, kan og bør innhentes synspunkter, innspill og bistand fra andre offentlige etater, berørte interessegrupper og andre som har kompetanse og interesse innenfor området. Det må også ses hen til erfaringer og regelverk i andre land.
8. Justervesenet skal vurdere de økonomiske, administrative og eventuelle andre vesentlige konsekvenser som følge av forslaget, jf. utredningsinstruksen. ”

Etter at mandatet ble fastsatt, har prosjektgruppen og Nærings- og handelsdepartementet blitt enige om at punkt 3 i mandatet om akkreditering likevel ikke skal vurderes i denne utredningen. Bakgrunnen for dette er bl.a. at Norsk Akkreditering ble skilt ut fra Justervesenet med virkning fra 1. januar 2004 og ble et selvstendig forvaltningsorgan. En eventuell lovregulering av akkreditering og organiseringen av akkrediteringsordningen bør derfor heller ses på i en egen utredning.

Videre er spørsmålsstillinger i mandatets punkt 1 femte avsnitt om hvilke måleredskaper det skal settes krav til, ikke gitt et like detaljert svar på som det som kanskje ble vurdert som ønskelig ved fastsettelsen av mandatet. Dette skyldes at det under arbeidet med ny lov har vist seg behov for en fleksibel rammelov, og at dette spørsmålet innenfor visse rammer bør løses gjennom forskrifter. En slik løsning antas å ligge innenfor mandatet, og Nærings- og handelsdepartementet har blitt orientert om denne løsningen.

2.3 Om arbeidet med utredningen

Som det framgår av mandatet, har Justervesenet hatt oppgaven med å utarbeide denne lovutredningen. Justervesenet har organisert arbeidet med utredning av ny lov som et prosjekt med en prosjektgruppe og en styringsgruppe. Prosjektgruppen har utarbeidet forslag til utredning og jevnlig rapportert sitt arbeid til styringsgruppen i Justervesenet.

Styringsgruppen har bestått av representanter fra ledelsen i Justervesenet. Styringsgruppens medlemmer har vært:

- Justerdirektør Helge Kildal (leder av styringsgruppen).
- Avdelingsdirektør Knut Lindløv, avdeling lovregulert måling.

- Avdelingsdirektør Hans Arne Frøystein, avdeling nasjonalt laboratorium.
- Avdelingsdirektør Gro Rødland, avdeling Norsk Akkreditering (inntil 1. januar 2004).
- Justermester Sigurd Sparengen, Oslo justerkammer.

Prosjektgruppen har hovedsakelig bestått av:

- Hege Christina Bredesen, juridisk seniorrådgiver (prosjektleder).
- Knut Lindløv, avdelingsdirektør avdeling lovregulert måling.
- Ingunn Håvik, juridisk førstekonsulent.

Videre har juridisk førstekonsulent Sigrid Hagemann, overingeniør Fride Overrein Susegg og justerkontrollør (avdelingsingeniør) Tore Lian deltatt i prosjektgruppen i ulike perioder.

Prosjektgruppen har i tillegg fått innspill fra andre ansatte i Justervesenet underveis i utredningsarbeidet. Det er både innhentet synspunkter og bistand på spesielle saksområder, og det er bedt om synspunkter på hele utredningen generelt.

Justervesenet ved prosjektgruppen har jevnlig hatt møter med Nærings- og handelsdepartementet for å informere om statusen i lovarbeidet og for å drøfte ulike problemstillinger. Denne kontakten har foregått i en samarbeidsgruppe som har bestått av utvalgte personer fra departementet samt representanter for prosjektgruppen. Det har vært avholdt 8 møter i samarbeidsgruppen. Rapportering til oppdragsgiver (Nærings- og handelsdepartementet) har blitt foretatt gjennom samarbeidsgruppen.

Ved oppstarten av utredningsarbeidet ble det sendt ut informasjon om lovarbeidet til 57 offentlige instanser. Det ble samtidig bedt om tilbakemelding på hvilket regelverk knyttet til måleteknikk og akkreditering disse forvaltet, og hvilke behov de hadde for slikt regelverk. Prosjektgruppen mottok 36 tilbakemeldinger på forespørselen. Disse tilbakemeldingene har vært svært nyttig underlagsmateriale ved utarbeidelse av forslag til ny lov.

Prosjektgruppen har videre avholdt møter om arbeidet med loven med flere offentlige myndigheter på ulike sektorområder (Sosial- og helsedirektoratet, Statens næringsmiddeltilsyn (nå Mattilsynet), Politidirektoratet og Polaravdelingen i Justisdepartementet). Polarutvalget har også blitt orientert om hovedpunktene i lovforslaget. I tillegg har Justervesenet lagt vekt på å informere om lovarbeidet og innhente synspunkter når det har

vært avholdt møter med andre offentlige etater og ulike interessegrupper på måleteknikkområdet.

Representanter fra prosjektgruppen har vært på studiebesøk i Danmark, Nederland og Østerrike i forbindelse med arbeidet med lovutredningen. I tillegg har noen av prosjektgruppens representanter tidligere vært på studiebesøk i Sverige og Irland i forbindelse med prosjektet "Et nytt Justervesen".

2.4 Oppbygging av utredningen

Utredningens kapitler kan deles i fem ulike hoveddeler.

1. Kap. 1 og 2 gir et sammendrag av utredningens innhold og en beskrivelse av bakgrunnen for lovarbeidet og om arbeidet med utredningen.
2. Kap. 3-5 gir en beskrivelse av dagens rettslige situasjon både nasjonalt og internasjonalt.
3. Kap. 6–20 gir vurderinger av hva som bør være innholdet i ny lov. Samtidig har alle disse vurderingskapitlene en mer detaljert fremstilling av gjeldene rett knyttet til de problemstillinger som vurderes i de enkelte kapitlene.
4. Kap. 21 beskriver de administrative og økonomiske konsekvensene av lovforslaget.
5. Kap. 22 og 23 inneholder henholdsvis merknader til de enkelte bestemmelser i den foreslåtte loven om måling og selve lovforslaget. Merknadene er ment som rene forklaringer til lovbestemmelsene. Alle vurderinger av hva som bør være lovens innhold, er gitt i de foranstående kapitlene.

I tillegg inneholder utredningen en rekke ulike vedlegg som kan være opplysende i forhold til resten av utredningen.

Det er lagt vekt på at utredningens oppbygging skal korrespondere med lovforslagets oppbygging i den utstrekning dette har vært mulig og hensiktsmessig.

2.5 Lovens struktur

Lovforslaget er en rammelov som på vesentlige områder forutsetter en utfylling med forskrifter av ulikt innhold. Bakgrunnen for at lovforslaget inneholder få detaljregler, er først og fremst at loven bør være tilstrekkelig fleksibel for å oppnå fornuftige løsninger over tid. Videre er det lagt vekt på at loven i stor grad skal regulere et teknisk område,

og at området i mange sammenhenger er regulert gjennom internasjonale avtaler.

Prosjektgruppen har for øvrig lagt vekt på å foreslå forskriftshjemler som spesifikt angir hva det kan gis bestemmelser om, i stedet for en generell bestemmelse om utfylling og gjennomføring av loven. Dette er gjort for å gi større forutsigbarhet om hva som faktisk kan bli bestemt i medhold av loven.

Loven er bygget opp med kapitler for å tydeliggjøre hvilke bestemmelser som har en nærmere sammenheng eller som har fellestrekk for øvrig.

Kap. 1 inneholder innledende bestemmelser som er grunnleggende for de etterfølgende bestemmelsene.

Kap. 2 omhandler bestemmelser som regulerer den grunnleggende måletekniske infrastrukturen.

Kap. 3 angir noen generelle bestemmelser som gjelder uavhengig av hva måleredskaper eller målinger skal anvendes til.

Kap. 4 har bestemmelser som gjelder ved *salg* av måleredskaper. Bestemmelsene regulerer både når nærmere krav skal gjelde, og i tilfelle hvilke nærmere krav som skal gjelde.

Kap. 5 har bestemmelser som gjelder ved *bruk* av måleredskaper. Også dette kapitlet har bestemmelser om når krav gjelder, og i så fall hvilke nærmere krav som skal gjelde.

Kap. 6 inneholder bestemmelser om angivelse av måleverdier.

Kap. 7 inneholder bestemmelser om hvilke særlige plikter som kan pålegges for å sikre etterlevelse av regelverket.

Kap. 8 gir bestemmelser om tilsyn og bestemmelser som skal sikre gjennomføring av tilsynet.

Kap. 9 regulerer hvilke reaksjoner som kan iverksettes ved brudd på regelverket.

Kap. 10 gir en del utfyllende bestemmelser til loven, herunder bestemmelser om myndighet og finansiering av den måletekniske virksomheten.

Kap. 11 inneholder som siste kapittel, bestemmelser som skal sørge for gjennomføring av ny lov f.eks. bestemmelser om ikrafttreden.

2.6 Begrepsbruk og ordforklaringer

Som omtalt ovenfor, har Justervesenet valgt å organisere lovarbeidet som et prosjekt. Prosjektgruppen har fått i oppdrag å utarbeide et forslag på vegne av Justervesenet. Prosjektgruppen må

anses som Justervesenets talerør i denne sammenheng. Alle vesentlige sider av lovforslaget og utredningen er klarert med styringsgruppen, men styringsgruppen har ikke gått inn på alle detaljer i utredningen. Det vil gi et mer riktig bilde av situasjonen å synliggjøre at dette er et forslag fra prosjektgruppen (på vegne av Justervesenet). Det er derfor brukt begreper som "prosjektgruppen mener", "prosjektgruppen foreslår" o.l. i utredningsteksten, selv om det er Justervesenet som formelt står ansvarlig for utredningen.

Det nye lovforslaget inneholder i svært liten grad legaldefinisjoner da det ikke har vært sett noe stort behov for slike. Det eneste begrepet som er definert i loven, er "måleredskap", se lovutkastet § 3 som omtales nærmere nedenfor i kap. 11.4.2.

De øvrige begreper som brukes i lovforslaget og i utredningsteksten, blir fortløpende forklart i de kapitler hvor det er naturlig. Selv om de fleste begreper forklares fortløpende i utredningsteksten, gis det også i vedlegg 1 en kort forklaring av de mest sentrale begrepene som brukes for å gi leseren bedre oversikt. I vedlegget forklares også de viktigste forkortelsene som brukes i utredningen.

Det kan være viktig å merke seg at mye av

begrepsbruken er endret i det nye lovforslaget. Dette skyldes delvis at gjeldende lov er forholdsvis gammel, og det har vært ønskelig å innføre en mer moderne og forståelig begrepsbruk. F.eks. taler den gamle loven om "ettersyn", mens det nye lovforslaget utelukkende taler om "tilsyn". Andre endringer i begrepsbruken skyldes at de gamle begrepene ikke lenger er relevante, siden det nye lovforslaget inneholder andre løsninger. F.eks. er ikke ordningen med "justering" foreslått videreført, og dette begrepet brukes derfor heller ikke i den nye loven. Den gamle loven inneholder også flere særegne begreper, som blir beskrevet mer inngående i utredningens kapittel 3 og i de enkelte kapitlene.

På det måletekniske området finnes det også en del begreper av teknisk og vitenskapelig karakter. Det har vært en utfordring for prosjektgruppen å finne begreper som både er presise nok sett fra et vitenskapelig måleteknisk synspunkt, og som samtidig gir tilstrekkelig informasjon til dem som ikke har særlig måleteknisk fagkunnskap. Det vises her særlig til utredningens kap. 8. Det fremgår av dette kapitlet at begrepsbruken i det nye lovforslaget er vesentlig endret fra gammel lov på dette området.

