



Kapittel 21

Økonomiske og administrative konsekvenser

21.1 Innledning

Dette kapitlet omhandler de konsekvenser som noen av de vesentlige endringene i lovforslaget antas å ha i forhold til dagens lov. I tillegg til de endringene som kommenteres spesielt i dette kapitlet, finnes det også andre sentrale endringer i lovforslaget, f.eks. nye bestemmelser om reaksjoner ved regelbrudd. Disse andre endringene antas imidlertid ikke å medføre betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, og de er derfor ikke særlig omtalt i dette kapitlet.

I kap. 21.2 er de økonomiske og administrative konsekvensene knyttet til det enkelte endringsforslag omtalt. I kap. 21.3 er det gitt en kort oppsummering for å gi et totalbilde av de økonomiske og administrative konsekvenser.

Lovforslaget er i stor grad en rammelov som forutsetter en konkretisering av innholdet gjennom forskrifter. Det er derfor begrensede muligheter til å konkludere på de reelle konsekvensene ut fra selve lovforslaget. De reelle konsekvensene vil i stor utstrekning først kunne vurderes når forskriftene fastlegges.

Det er i utredningsteksten ansett som naturlig at Justervesenet blir den måletekniske myndighet oppnevnt av Kongen, og videre at Justervesenet også utpekes som det nasjonalt ansvarlige måletekniske organ, jf. utredningens kap. 14 og kap. 8.3.3. Dette er lagt til grunn i fremstillingen i dette kapitlet.

Lovregulert måling omfatter mange bransjer som til dels har forskjellig historikk og filosofi med hensyn til bruk av måleredskaper og måleresultater. I vedlegg 6 er det gitt en kortfattet oversikt over noen viktige bransjer for å synliggjøre disse variasjonene. Lovforslagets mulighet til bedre å kunne optimalisere tilsynsordningen innenfor

lovregulert måling, vil derfor kunne gi forskjellig resultat avhengig av bransje og bruksområde. Justervesenet gjennomførte i 2003 en brukerundersøkelse i de enkelte bransjer om brukernes syn på nytteverdien av Justervesenets nåværende tilsyn og kontroll, og om de ser behov for egenkontroll. Oljebransjen, bensinstasjonene og industrien generelt gir klart uttrykk for at Justervesenets kontrollopplegg er nyttig. Dersom Justervesenet ikke hadde hatt sitt opplegg, mener mange at det ville vært vanskelig med egenkontroll både på grunn av manglende fokus og manglende kontrollutstyr. I dagligvarebransjen vurderes nytteverdien som mindre, og en tredjedel av brukerne her mener at kontroll (både av Justervesenet og egenkontroll) av måleredskapene er nødvendig. Det vil derfor være nødvendig med tilpassede tilsyns- og kontrollopplegg avhengig av den enkelte bransjes forutsetninger og fokus på korrekte måleverdier. Dette vil videre være vesentlig for en optimalisering av tilsynsressursene.

21.2 Konsekvenser av de enkelte endringsforslag

21.2.1 Det utpekes et ansvarlig måleteknisk organ med ansvar for realisering av målenheter

Lovforslaget forutsetter at det utpekes et ansvarlig måleteknisk organ som har ansvar for at behovet for realisering av målenheter er dekket i Norge. Dette organet kan igjen utpeke andre laboratorier som er ansvarlig for realisering av bestemte målenheter. Se nærmere omtale av forslaget i utredningens kap. 8.

For å være en aktør i den nødvendige nasjonale og internasjonale måletekniske infrastrukturen, forutsettes det at de nasjonale laboratoriene som realiserer målenheter, opprettholder tilstrekkelig nøyaktighet og sikrer tilliten til det norske systemet gjennom kontakt med meterkonvensjonen og andre internasjonale organer. I dagens situasjon er dette arbeidet i begrenset grad brukerfinansiert. Det gis et tilskudd over statsbudsjettet på ca. 20 millioner kroner. Denne finansieringsordningen medfører at alle kalibreringer som er nødvendig å utføre på beste nøyaktighetsnivå i Norge med sporbarhet til de internasjonale SI-enhetene har en tilsvarende kostnad for brukere i Norge som i de øvrige europeiske land. Også i de øvrige EØS-landene blir finansieringen av disse oppgavene i stor grad dekket av staten, typisk bidrag er 0,02 – 0,07 promille av BNP. Lovforslaget gir ingen føringer med tanke på annen finansiering av disse oppgavene, og de må også i framtiden i hovedsak dekkes ved direkte tilskudd fra myndighetene. Dersom det viser seg et behov for realisering av målenheter og kompetanse ut over dagens omfang (som kan være aktuelt for flere departementers sektorområder), vil det ha som konsekvens økt bidrag ut over dagens ca. 20 millioner kroner til de som skal realisere disse enhetene. Spesielt er nye områder innen kjemi og mikrobiologi aktuelle.

For *brukerne* av nasjonale laboratorier (kalibreringslaboratorier, forskning, industri), vil muligheten til å utpeke andre laboratorier på enkelte målenheter medføre at det vil være mulig å få utført tilfredsstillende kalibreringer på disse områdene i Norge, istedenfor å være avhengig av å gå til utlandet. Dette vil spare kostnader og redusere tidsforbruket, men det er vanskelig å si noe om i hvilket omfang uten å foreta en konkret utredning.

For *Justervesenet* vil en slik utpeking og oppfølging overfor meterkonvensjonens MRA om gjensidig aksept av nasjonale realiseringer, kreve tilstrekkelig kompetanse og noe økte ressurser. Hvor store disse kan bli, må utredes i hvert enkelt tilfelle. Det kan være særlig aktuelt å se nærmere på områdene kjemi og mikrobiologi. Totalt antas ressurser til utpeking og oppbygging av kompetanse å ville kreve ca. ett ekstra årsverk. Det kan vurderes om noen av disse kostnadene kan dekkes gjennom gebyrer.

21.2.2 Det kan settes nærmere krav til flere typer målinger

Forslaget åpner for at det kan settes nærmere krav til flere typer målinger enn de som omfattes i dag. F.eks. kan målinger av betydning for miljø og rettssikkerhet settes krav til etter loven. Loven vil derfor kunne benyttes som hjemmelsgrunnlag for regulering innenfor flere departementers ansvarsområder. Det vil også kunne vise seg at områder som reguleres i dag, kan falle bort etter den nye loven. Se nærmere omtale om forslaget i utredningens kap. 11.

For *brukerne av måleredskaper* vil innføring av krav til målinger på nye områder, medføre økte kostnader for å oppfylle kravene. De som allerede har gode systemer for å sikre god kvalitet på sine målinger, vil bli mindre påvirket. Dersom krav skulle falle bort etter den nye loven, kan dette på den annen side medføre reduserte kostnader for de som blir berørt.

For *Justervesenet* vil lovforslaget medføre behov for økt kompetanse og ressurser til utredninger av om krav skal innføres og i tilfelle hvilke krav. Det er ofte lite data tilgjengelig – også internasjonalt – når det skal vurderes å sette krav på nye områder. Det kan derfor være nødvendig med prosjekter både på mulig datainnsamling og for å skaffe bedre viten om feilkilder og feilhyppighet for aktuelle situasjoner før det kan gjennomføres en analyse og risikovurdering som grunnlag for en beslutning om å fastsette nærmere krav. Justervesenet vil også ha behov for økte ressurser til vurdering og evaluering av gjeldende regelverk i forhold til lovutkastet § 13. Det vil videre kunne tenkes behov for økte ressurser i forbindelse med kontakt og samarbeid med andre myndigheter. Hva slag kompetanse og ressursbehov Justervesenet vil ha behov for, må utredes fortløpende, men det kan anslås behov for en ressursøkning på ca. to årsverk. Spesielt må det antas at ressursbehovet vil være stort i tiden rundt ikrafttredelse av den nye loven fordi det må forventes en del forskriftsarbeid i denne perioden.

Andre myndigheter enn den måletekniske (Justervesenet) vil kunne nyttiggjøre seg Justervesenets kompetanse på det måletekniske området, inkludert Justervesenets internasjonale nettverk, for å vurdere hvilken regulering som er hensiktsmessig på deres områder. Om dette vil medføre økt eller redusert ressursbehov for de myndigheter som anser regulering av måletekniske forhold om

nødvendig, er det vanskelig å si noe mer konkret om.

21.2.3 Økt ansvarliggjøring av bruker

Forslaget forsterker ansvaret som bruker har for at måleresultatene til enhver tid tilfredsstillende de fastsatte krav. Dette forutsetter økt bruk av egenkontroll og at det kan pålegges bruker nærmere plikter som skal sikre samsvar med de fastsatte krav. Se nærmere i utredningens kap. 12 og 13.

For brukerne av måleredskaper kan lovforslaget medføre økt krav til egenkontroll og kvalitetsoppfølging. Dette vil øke kostnadene for brukerne i den grad systemer for egenkontroll ikke allerede er etablert. Brukerundersøkelsen fra 2003 viser at det bare er 1/3 av brukerne som ville ha gjennomført egenkontroll dersom Justervesenet ikke hadde hatt nåværende tilsyns- og kontrollopplegg. Undersøkelsen bekrefter store forskjeller mellom de enkelte bransjer. I bedrifter med industriell produksjon ville over 70% etablert egenkontroll, innenfor dagligvare var tilsvarende resultat ca 50% og for bensinstasjoner ca. 15%. Krav til egenkontroll og kvalitetssikring må derfor vurderes separat for den enkelte bransje for ikke å øke kostnadene for brukerne uforholdsmessig mye. Videre må en slik utvikling sees på noe lengre sikt.

Ved kjøp av tjenester for i større grad å ivareta kravet om egenkontroll, kan det vise seg at tjenester på enkelte områder vil være både kostbart og vanskelig tilgjengelig. For spesielt små og mellomstore bedrifter kan det å forholde seg til ulike regelverk og pålegg være ressurskrevende. Bruk av og forståelse for egenkontroll hos brukerne vil imidlertid på sikt kunne øke kvalitetsbevisstheten hos brukerne av måleredskaper. Dette vil igjen kunne redusere Justervesenets tilsynsvirksomhet, og dermed redusere brukernes kostnader knyttet til tilsynet i den grad dette er brukerfinansiert.

For *Justervesenet* vil økt bruk av egenkontroll hos brukerne medføre redusert behov for tilsyn, og derved redusert ressursbehov. Samtidig vil mulige pålegg til bruker øke Justervesenets behov for ny kompetanse til å vurdere kontrollopplegg og kvalitetssikring hos brukerne. I hovedsak forventes at dette kan skje med opplæring av eksisterende personell, men behov for nytt personell kan ikke utelukkes for å oppnå nødvendig kompetanse.

Innenfor dagens omfang av krav til måleredskaper forventes ikke endret kapasitetsbehov da frigjorte ressurser til dagens tilsynsopplegg

vil kunne benyttes til eksempelvis revisjon av bedriftens eget kontrollopplegg og til kompetanseøkning for brukerne. Det forventes imidlertid at samme ressursbruk vil gi til en økt måloppnåelse.

21.2.4 Krav til bruk av måleredskapet og angivelse av måleresultatet

Lovforslaget gir mulighet til å sette krav til både bruk/installasjon av måleredskapet og presentasjonen av måleresultatet. Se nærmere i utredningens kap.11.5 og 11.6.

For brukerne av måleredskaper vil forslaget medføre mer konkrete krav til installasjon/bruk og behandling av måleresultatet. Dette vil kunne lette brukernes arbeid med å spesifisere hva som er nødvendig overfor leverandører av måleredskaper, og vil dessuten redusere risikoen for manipulering av måleresultatet. Dette bør bidra til økt tillit overfor brukernes egne kunder. Selv om dagens lov ikke direkte regulerer dette, har Justervesenet i lang tid arbeidet for å oppnå fokus og forståelse hos brukerne for at disse forholdene er viktige. For de brukerne som i dag har fokus på korrekte målinger, vil situasjonen i stor grad være tilfredsstillende. Forslaget antas derfor ikke å ha økonomiske konsekvenser for disse. Brukere som ikke har hatt forståelse for problemstillingen, vil kunne måtte sette i verk nye tiltak som kan medføre økte kostnader. Dette vil gjelde for enkeltbrukere innenfor alle bransjer.

For *Justervesenet* vil muligheten til å stille slike krav kunne lette de bestrebelsene som allerede i dag gjøres for å sikre at måleredskapet blir installert og brukt på en forsvarlig måte, og at måleresultatet blir korrekt presentert. For bedre å kunne følge opp dette, vil det kunne tenkes behov for økt kompetanse, f.eks. på dataoverføring og signalbehandling. Det tas sikte på at dette i hovedsak kan skaffes gjennom opplæring av eksisterende personell, men forslaget kan medføre noe økt ressursbehov.

21.2.5 Krav til justering og tilhørende gyldighetsperiode opphører som hovedregel

Lovforslaget medfører at krav til justering bortfaller som hovedregel, men det kan settes krav til et slikt system i medhold av lovutkastet § 20.

Justering erstattes av ulike typer tilsyn. Forslaget gir i stedet mulighet for tilsyn basert på risikoanalyser. Se nærmere i utredningens kap. 13.

For brukere av måleredskaper betyr dette at måleredskapet ikke blir ulovlig i bruk fordi gyldighetsperioden går ut, slik tilfellet er i dag. At bestemmelsen fjernes, vil sikre at brukere ikke kommer i en "ulovlig" situasjon dersom det har vært praktiske vanskeligheter ved å gjennomføre fornyet justering (for eksempel ved sesongavhengig produksjon). Hvilken intensitet tilsynet skal ha, vil måtte avgjøres ut fra en risikoanalyse. Dette vil medføre at brukers kostnader ved tilsynsvirk-somheten (i den grad dette er brukerfinansiert) blir redusert der risikoen er lav, mens kostnadene vil kunne øke i motsatt fall.

For *Justervesenet* gir forslaget mulighet til en mer hensiktsmessig utnyttelse av tilsynsressurserne. Det vil kunne brukes økte ressurser på områder der det er høy risiko for feil eller feil vil få store konsekvenser, og tilsvarende reduserte ressurser der risikoen vurderes som lav. Risikoens betydning vil kunne være forskjellig avhengig av hvilke interesser det tas hensyn til. Som eksempel, basert på dagens feilsituasjon, vil feil på bensinpumpene ha liten økonomisk risiko for den enkelte forbruker mens den som driver en bensinstasjon kan oppfatte den samme risikoen som vesentlig. Slike analyser må derfor vurdere alle parters risiko før en beslutning om akseptabel risiko tas. Denne må så danne grunnlaget for tilsynsopplegget. Bensinstasjoner kan være en bransje hvor en fleksibilitet i tilsynsopplegget kan være rasjonelt. Et fleksibelt tilsynsopplegg vil kreve god planlegging og logistikkfunksjon for å holde de totale kostnadene nede. Likevel kan det ikke ses bort fra at f.eks. økte reisekostnader vil påløpe. Samlet sett bør imidlertid *Justervesenets* ressursbehov til tilsynsvirk-somhet på nåværende områder kunne reduseres på sikt.

21.2.6 Tilpassede tilsynsordninger

*Forslaget gir stor fleksibilitet i forhold til hvordan *Justervesenet* skal gjennomføre sin tilsynsvirk-somhet. Hvordan tilsynet skal utføres, må vurderes konkret for de enkelte områder, både bransjer og type måleredskaper. Se nærmere i utredningens kap. 13.*

For brukere av måleredskap vil det være en fordel at det gjennomføres en mest mulig tilpasset tilsyns-metodikk og kontrollopplegg fra *Justervesenets* side. Der hvor det bransjemessig kan defineres en

avgrensning, bør også bransjen kunne gi innspill til effektive kontroll og tilsynsmetoder. Eksempler på slike bransjer kan være dagligvarehandel, oljeselskapenes depotanlegg, bensinstasjonsbransjen, "forsyningsbransjen" som leveranser av elkraft/fjernvarme/vann, etc. (se for øvrig vedlegg 6).

Der risikoen ved feilmåling vurderes som liten eller der brukerne har egne gode kontrollopplegg, vil behovet for tilsyn og derved kostnader som skal dekkes, kunne reduseres. Ved økt risiko eller manglende troverdig egenkontroll, vil det medføre økte kostnader. Det er ikke mulig å si noe om de samlede konsekvenser for brukere før det er gjennomført en vurdering og beslutning om de konkrete egenkontroll- og tilsynsopplegg for de enkelte bransjer og bruksområder. Brukers kostnader ved egenkontroll- og tilsynsopplegget vil videre være avhengig av hvilken finansieringsordning som velges.

For *Justervesenet* medfører forslaget behov for økt kompetanse og kapasitet til å foreta vurderinger av hensiktsmessige tilsyns- og kontrollopplegg. Det vil også være behov for økt kompetanse på revisjon av kvalitetssystemer og bedriftens egne kontrollopplegg. Dette behovet antas i stor grad å kunne dekkes ved opplæring av eksisterende personell, men det kan likevel være behov for nye tilsetninger av personer med nødvendig kompetanse. Slike tilsetninger antas å kunne skje ved naturlig utskiftning. Det totale ressursbehovet antas ikke å øke da behovet for kapasitet til annen tilsynsvirk-somhet kan reduseres.

Kostnadene til logistikk (reisetid, reisekostnad, oppholdskostnader, frakt) vil være betydelige i ethvert tilsynsopplegg. Det antas derfor at det fortsatt vil være rasjonelt at tilsynsmyndigheten er lokalisert flere steder i landet. Dette tilsier ingen endring av dagens struktur med justerkamre.

21.2.7 Krav til måleredskaper pga. plassering bortfaller som hovedregel

I dag er hovedregelen at det i enkelte tilfeller gjelder krav til måleredskaper utelukkende på grunn av deres plassering. Det er mulig etter dagens regelverk å søke om at slike måleredskaper blir unntatt fra krav. Denne bestemmelsen er forslått endret slik at det ikke settes krav til måleredskaper kun på grunn av plassering. Bare dersom det er fare for forveksling med måleredskaper det settes krav til, kan det settes krav også til det aktuelle måleredskapet. Se nærmere i utredningens kap. 11.3.

For *brukerne* vil systemet med søknad om unntak falle bort. Dette vil gjøre det enklere for brukerne å forholde seg til regelverket.

For *Justervesenet* vil forslaget medføre at behandling av slike søknader om unntak faller bort.

21.3 Oppsummering

21.3.1 Økonomiske konsekvenser

Det er vanskelig å si noe presist om hvilke økonomiske konsekvenser lovforslaget vil få for brukere og myndighetene før utfyllende forskrifter er vedtatt og tilsynsopplegg samt finansieringsordning er vurdert. Det må antas at myndighetenes utgifter til tilsyn vil kunne gå ned, mens utgiftene for brukere til egenkontroll kan tenkes å gå opp, avhengig av bransje og eksisterende rutiner.

Samlet sett antas det ikke at kostnadene vil gå ned, men det må antas bedre måloppnåelse innenfor den samme økonomiske rammen som i dag, fordi det nye lovforslaget i større grad gir rom for å sette inn ressursene der det er behov.

21.3.2 Administrative konsekvenser

Lovforslaget vil medføre behov for noe mer ressurser til Justervesenet. Dette gjelder først og fremst behov for ekstra ressurser til utredning og tekniske undersøkelser knyttet til om det skal settes krav, i forbindelse med forskriftsarbeid og til å vurdere i hvilken grad det bør utpekes andre laboratorier til å realisere målenheter. Det må antas et behov for ekstra ressurser til Justervesenet på ca. tre årsverk til disse oppgavene.

Justervesenet vil for øvrig ha behov for ny kompetanse i forbindelse med tilsyn og vurdering av egenkontroll. Beregnet ut fra dagens omfang av lovregulering, forventes dette å kunne dekkes ved opplæring av eksisterende personell. I den grad nye tilsetninger er nødvendig, antas dette i stor grad å kunne skje gjennom naturlig utskiftning. Endringer i omfanget av lovregulering vil kunne få konsekvenser for Justervesenets kompetansebehov og kapasitetsbehov, men dette må da utredes separat.