

Regelrådets uttalelse

Om: Forslag til forskrift om innmåling, dokumentasjon og utlevering av geografisk informasjon om ledninger og annen infrastruktur i grunnen, sjø og vassdrag

Ansvarlig: Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Deres ref.:
17/4753

Vår ref.:
19/00209

Dato:
04.12.2019

Vår saksbehandler:
Cathrine Brenden Rønning

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Forslag til forskrift om innmåling, dokumentasjon og utlevering av geografisk informasjon om ledninger og annen infrastruktur i grunnen, sjø og vassdrag (Ledningsregistreringsforskriften)

Konklusjon: Forslaget er tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Høringsforslaget fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjelder forslag til forskrift om innmåling, dokumentasjon og utlevering av geografisk informasjon om ledninger og annen infrastruktur i grunnen, sjø og vassdrag. Forskriften gir utfyllende bestemmelser til plan- og bygningsloven § 2-3, som foreløpig ikke er satt i kraft i påvente av forskriftsbestemmelser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal ha ros for tidlig involvering av berørte på flere områder. Etter Regelrådets vurdering er de positive og negative virkningene av tiltakene tilstrekkelig kvalitativt beskrevet, men utredningen mangler tallfesting av virkningene for næringslivet utover de forskjellige betalingsmodellene, for eksempel tallfesting av administrative kostnader. Et viktig spørsmål i utredningen har vært hvorvidt anleggseier kan kreve vederlag for utlevering av opplysninger om anlegget og for eventuell påvisning av ledningsnett. I tilknytning til dette spørsmålet har departementet vurdert fem ulike betalingsmodeller. Analysen av de ulike betalingsmodellene er etter vår vurdering av tilstrekkelig kvalitet og på et rimelig utredningsnivå.

Fastsettelse av maksimalpriser er et uvanlig virkemiddel i Norge i dag. Regelrådet stiller spørsmål til om fastsettelse av maksimalpriser er et virkemiddel KMD har anledning til å benytte slik de legger opp til, eller om spørsmålet om adgang til prisregulering av det kommersielle markedet burde vært forelagt Konkurransetilsynet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Joar Grimsbu
nestleder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) legger fram forslag til forskrift om innmåling, dokumentasjon og utlevering av geografisk informasjon om ledninger og annen infrastruktur i grunnen, sjø og vassdrag. Forskriften skal sikre en nøyaktig og pålitelig innmåling av ledninger og annen infrastruktur i grunnen, sjø og vassdrag, og gjøre det enkelt å få tilgang til denne informasjonen.

Forskriften gir utfyllende bestemmelser til vedtatt, men ikke ikraftsatt, bestemmelse i plan- og bygningsloven § 2-3 som omhandler opplysninger om infrastruktur i grunnen mv. Det fremgår av lovforarbeidene at lovbestemmelsen er forutsatt å tre i kraft samtidig med at det foreligger utfyllende regler i forskrift.

KMD foreslår utfyllende regler i forskrift til pbl. § 2-3, bl.a. om:

- hva som skal regnes som ledninger og annen infrastruktur i grunnen, sjø og vassdrag
- hvem som skal regnes som anleggseier
- krav til dokumentasjon av slike anlegg, inkludert krav til innmåling, stedfestingsnøyaktighet og pålitelighet
- krav til informasjonsinnhold og utvekslingsformater
- plikt til å utlevere og tilbakerapportere informasjon og annen behandling av slik informasjon
- frister for å utlevere og tilbakerapportere informasjonen og for påvisning
- adgangen til å ta vederlag for å utlevere og tilbakerapportere informasjon og for påvisning

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

God informasjon om ledninger og annen infrastruktur i grunnen er viktig for næringslivet og samfunnet for øvrig, og viktig for å redusere kostnader og risiko for skade på ledning og avbrudd på leveranse av samfunnsnyttige tjenester. Departementets forslag er forventet å ha direkte konsekvenser for eiere av ledningsnett og annen infrastruktur i grunnen, aktører som tilbyr informasjon om ledninger i grunnen og for utbyggere og graveentreprenører. Regelrådet har prioritert å uttale seg om høringen fordi forslaget berører næringsaktører på begge sider, fordi det er uenighet blant aktørene om hva som er den beste løsningen knyttet til utlevering og påvisning, og fordi forslaget innebærer offentlig fastsettelse av maksimalpriser i et kommersielt marked.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirksomheter for næringslivet

Regelrådet mener at berørt næringsliv og prosessen mellom aktørene om ledningsnett i grunnen i stor grad er beskrevet og tallfestet tilfredsstillende i høringsnotatet. Etter Regelrådets vurdering er også de positive og negative virkningene av tiltakene tilstrekkelig kvalitativt beskrevet, både i høringsnotatet og rapportene fra Samfunnsøkonomisk Analyse AS (SØA) som departementet har lenket til i høringsnotatet. De forskjellige betalingsmodellene er tallfestet i rapportene fra SØA, og noen av tallene er gjengitt i høringsnotatet. Vi har forståelse for at noen av virkningene er usikre og vanskelige å tallfeste.

Betalingsmodell E og løsningen departementet anbefaler er noe mindre grundig utredet enn de øvrige alternative modellene. Departementet begrunner imidlertid hvorfor de anbefaler en slik løsning.

En mangel ved høringsnotatet er tallfesting av virkningene for næringslivet utover de forskjellige betalingsmodellene. Regelrådet savner for eksempel et forsøk på tallfesting av kostnadene ved de administrative endringene som må gjennomføres, særlig hos anleggseiere.

3.2. Konkurransesvirkninger for næringslivet

Etter Regelrådets vurdering inneholder utredningen noe vurdering av konkurransevirksomheter for alle betalingsmodeller. Konkurransesvirkninger er et av vurderingstemaene for hver modell SØA har vurdert. SØA fastslår at betalingsmodell E har marginal innvirkning på konkurransen i markedet og går ikke nærmere inn på temaet. Departementet har også vurdert forholdet til den frie etableringsretten i EØS-området.

Regelrådet savner imidlertid en grundigere utredning av hva det er med dette markedet som tilsier fastsettelse av maksimalpriser. Offentlig prisregulering er et uvanlig virkemiddel i Norge i dag. Regelrådet stiller spørsmål til om fastsettelse av maksimalpriser er et virkemiddel KMD har anledning til å benytte slik de legger opp til, eller om spørsmålet om adgang til prisregulering av det kommersielle markedet burde vært forelagt Konkurransetilsynet, jf. pristiltaksloven § 1?

3.3. Forenkling for næringslivet

En del av målet med forskriften er å gjøre det enkelt å få tilgang til informasjon om ledninger og annen infrastruktur i grunnen, sjø og vassdrag. Departementet legger dermed opp til at det skal være forenkling i tilgangen til informasjon.

Standard for «Stedfesting av ledninger og andre anlegg i grunnen, sjø og vassdrag», sammen med to produktspesifikasjoner som beskriver hvordan informasjon om ledningsanlegg stedfestet i henhold til standardens retningslinjer skal utleveres, er godkjent av Statens kartverk i desember 2018 og januar 2019. Forskriften krever anvendelse av spesifisering godkjent av Statens kartverk eller likeverdig internasjonalt akseptert spesifisering. Når standarden er innarbeidet i bransjen, er Regelrådet enig med departementet i at det vil føre til forenkling, både ved innsamling av dokumentasjon og utveksling av informasjon mellom anleggseiere og utbyggere.

3.4. Særsilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Departementet antar at det er 1 300 netteiere i Norge i dag, både statlige, kommunale og private aktører. Det er ikke sagt så mye om forholdet mellom små og store aktører blant ledningseiere, bortsett fra at Telenor er en stor markedsaktør. Blant tjenesteleverandører som har spesialisert seg på å overta formidling av informasjon på vegne av ledningseiere, er det én stor aktør som har etablert seg i markedet, Geomatikk AS. Utredningen inneholder beskjedne informasjon om ytterligere virksomheter blant tjenesteleverandørene. Etterspørselssiden består for det meste av graveentreprenører med tiltak i grunnen, tiltakets byggherre og eventuelle prosjektører (utbygger). Departementet kunne med fordel gitt en bedre beskrivelse av forholdet mellom store og små aktører i bransjene.

Departementet foreslår at ledningsnett som er til eget bruk eller bare forsyner et mindre antall sluttbrukere, ikke skal omfattes av forskriften – unntatt eventuelle deler som ligger i eller langs offentlig veggrunn. Ledningsnett med fem eller færre sluttbrukere er ikke omfattet av forskriften (med mindre de ligger i eller langs offentlig vei). Typiske eksempler på slike nett vil være et lite lokalt fellesanlegg for drikkevann og avløp i en grend eller et hyttefelt. Utover dette skillet, ser det ikke ut til at departementet har vurdert å ta hensyn til små virksomheter ved utforming av reglene. Regelrådet ser positivt på unntaket for de minste ledningsnettene, men departementet kunne i tillegg ha vurdert å gi små virksomheter en noe lengre overgangsordning.

3.5. Alternative tiltak

Problembeskrivelsen i starten av utredningen er etter Regelrådets vurdering forholdsvis generell og overordnet. Det fremkommer i tillegg beskrivelser av forskjellige problemer underveis i utredningen, blant annet om markedet og monopollignende konkurranseforhold. Vi skulle gjerne sett at beskrivelsen av problemene var noe mer samlet og detaljert for oversiktens skyld. Målet med forskriften er tilfredsstillende beskrevet.

I og med at forskriften skal fastsette utfyllende regler til plan- og bygningsloven § 2-3, mener Regelrådet at mulige alternativer er begrenset. Departementet har vurdert flere mulige underalternativer underveis i utredningen, blant annet noen forskjellige alternativer når det gjelder begrepsbruk i forskriften, hvilke ledningsanlegg som skal være unntatt fra forskriftskravene, omfanget av utbyggers plikt til tilbakerapportering og ulike løsninger for ledningsnett som er tatt ut av bruk.

Et viktigspørsmål i utredningen har vært hvorvidt anleggseier kan kreve vederlag for utlevering av opplysninger om anlegget og for eventuell påvisning av ledningsnett. I tilknytning til dette spørsmålet har departementet vurdert fem ulike betalingsmodeller (A-E), hvor de endte opp med å anbefale en modell som var nesten lik det ene alternativet som var utredet (E). Etter Regelrådets vurdering er relevante, alternative tiltak tilstrekkelig redegjort for. Utredningen hadde imidlertid blitt styrket dersom departementet hadde vist hvordan problemstillingen er løst i sammenlignbare land, eventuelt i sammenlignbare næringer.

3.6. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal ha ros for tidlig involvering av berørte på flere områder. Det fremstår for Regelrådet som at KMD har hatt mye kontakt med bransjen, gjennom forskjellige arbeidsgrupper og samarbeidsforum. For eksempel har departementet underveis i utredningsarbeidet mottatt synspunkter fra medlemmene i Samarbeidsforum for ledninger i grunnen¹. (I samarbeidsforumet deltar berørte bransjeforeninger og myndigheter med interesse for samordning av ledninger og annen infrastruktur i grunnen.)

Departementet har uttrykkelig uttalt at de skal vurdere forskriften etter at den har virket en stund, blant annet i forhold til at noen særskilte kategorier anlegg bør være omfattet av forskriften selv om de forsyner et mindre antall sluttbrukere og i forhold til effekten av de nye reglene på antallet graveskader og om det er behov for ytterligere tiltak for å motvirke graveskader. Regelrådet anser det som en stor fordel for et velfungerende regelverk, at departementet legger opp til etterfølgende evaluering av forskriften.

I rapportene fra Samfunnsøkonomisk analyse, har de drøftet de forskjellige modellene ut fra følgende vurderingstemaer:

- a) færre graveskader på grunn av flere påvisninger,
- b) flere graveskader på grunn av færre innmeldte tiltak,
- c) økte ressurskostnader på grunn av flere påvisninger,
- d) administrative kostnader, og

¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/kart/samarbeid-om-kart1/samarbeidsforum-ledninger-grunnen/id723667/>

- e) virkninger på innovasjon.
- f) Den nye modellen ble dessuten vurdert opp mot et nytt tema: kvalitet på kart.

Regelrådet antar at disse vurderingstemaene også er medvirkende temaer når det gjelder forutsetninger for vellykket gjennomføring av de nye bestemmelsene.

Departementet aksepterer at aktørene har behov for å tilpasse seg de nye kravene, og foreslår derfor at det går minst et halvt år fra forskriften blir vedtatt til den trer i kraft. Regelrådet synes det er positivt at næringslivet får noe tid på å gjøre seg kjent med og tilpasse seg de nye reglene.

3.7. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet ønsker å komme med et par kommentarer knyttet til den språklige utformingen av forskriften.

I henhold til ny § 2-3 i plan- og bygningsloven skal påvisning skje ved "*fare for skade*", mens forskriften § 5 tredje ledd angir at påvisning skal skje ved "*betydelig fare for skade*". Hvis det er en bevisst forskjell i ordbruk, så bør departementet utdype hvilken betydning det har for næringen. Slik det nå fremstår, har forskriften et snevrere nedslagsfelt ("*betydelig fare*") enn loven ("*fare*").

Forslag til forskrift § 7 tredje ledd siste punktum har følgende ordlyd: "Anleggseier kan ikke kreve betaling fra utbygger når denne er eier av grunnen uten at det foreligger særskilt avtale om slik betaling." For å klargjøre bedre hva bestemmelsen faktisk betyr, bør "denne" byttes ut med "utbygger". Slik bestemmelsen fremstår i forslaget, kan den fort misforstås.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Slik Regelrådet ser det, har departementet lagt ned mye arbeid i å begrunne valget av betalingsmodell. Det er modell E som er vurdert av Samfunnsøkonomisk analyse å være den foretrukne modellen foran de andre foreslåtte modellene. De vurderer at modell E vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Det er imidlertid ikke bare samfunnsøkonomisk effektivitet som er begrunnelsen for valg av tiltak. Lovens utgangspunkt om at det bare unntaksvis skal kreves brukerbetaling, hvem som er nærmest til å dokumentere hvor ledningene er, størst interesse i å beskytte ledningene, insentiver til å utarbeide bedre kart over ledningene, fordelingsvirkninger og et kompromiss mellom motstridende oppfatninger om det skal være brukerbetaling eller ikke, har også spilt inn når departementet har vurdert ulike alternative betalingsmodeller. Etter en samlet vurdering har KMD kommet fram til at det åpnes for begrenset brukerbetaling.

Etter Regelrådets vurdering er forslaget utformet slik at målene trolig kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet samlet sett.