

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
NO-0032 OSLO

Deres ref.
15/3147

Vår ref.
16/00096

Dato
15.11.2016

Uttalelse om forslag til endring i plan- og bygningsloven og en mindre endring i matrikkellova

Ansvarlig myndighet: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)

Regelrådets vurdering: **Rød: Forslaget er ikke tilfredsstillende utredet**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksjonen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering har vært avgrenset til å vurdere utredningen knyttet til opprettelsen av et sentralt ledningseierregister og plikt for ledningseiere til å innrapportere til dette registeret. Regelrådet vurderer at denne delen av høringsforslaget ikke tilfredsstillende de kravene i utredningsinstruksjonens punkt 2-1 og 2-2, samt punkt 4-3 om foreleggelse for Regelrådet.

KMD har hatt mulighet til å benytte opplysninger fra flere samfunnsøkonomiske analyser i utredningen av sitt forslag, men har i liten grad benyttet dette i sine egne vurderinger av nytte og kostnader i høringsnotatet. For å bedre beslutningsgrunnlaget og tilfredsstillende utredningsinstruksjonens krav anmoder Regelrådet at KMD adresserer endringene under paragraf 9: «Samlet vurdering».

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Departementet beskriver at formålet med lovendringene er å tilrettelegge for en mer effektiv planprosess, og målet er enklere, raskere og bedre saksbehandling.

De følgende endringene foreslås i plan- og bygningsloven og matrikkelloven:

- Innføre obligatoriske krav til regionalt planforum.
- Enklere og bedre tilgang til stedfestet informasjon om ledninger i grunnen.
- Ta inn mineralressurser som hensynssone i § 11-8 tredje ledd bokstav c.
- Tilpasse plan- og bygningsloven til endringer i inndelingsloven, herunder en tilhørende endring i matrikkellova.
- Tidspunkt for når avledning av overvann må være sikret.
- Klargjøring av frist for å behandle søknad om rammetillatelse og søknad om endring.
- Midlertidig bruksendring.
- Flytte §28-1 om fareområder til lovens kapittel 1.
- Presisere forskriftshjemmelen i § 32-8 sjette ledd om overtredelsesgebyr i § 29-7c.
- Rette feil henvisning i § 21-5 første ledd.
- Presisere forskriftshjemlene i §§ 20-4 andre ledd og 20-5 andre ledd.

2. Om avgrensningen av Regelrådets uttalelse

Regelrådet anser at forslaget som kommer til å ha størst konsekvenser for næringslivet er det om nye krav til enklere og bedre tilgang til stedfestet informasjon om ledninger i grunnen.

Forslaget innebærer opprettelse av et sentralt ledningseierregister og en plikt for ledningseiere om innrapportering til dette registeret. Regelrådets uttalelse til høringsnotatet er avgrenset til å vurdere utredningen av det forslaget.

3. Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

I høringsnotatet skrives det at noen ledningseiere vil få kostnader med å tilrettelegge sine data om eksisterende anlegg i grunnen og utlevering av disse til det nye ledningseierregisteret.

Departementet påpeker at det må utarbeides en kravspesifikasjon for ledningseierregisteret og rapporteringsflyten mellom ledningseiere, registeret og brukere av registeret. Det slås fast at beregning av kostnader med tiltaket vil være avhengig av dette arbeidet. Det anslås at kravspesifikasjoner for innmåling og datautveksling er i gang, men at dette ikke antas å gi store ekstrakostnader. Det presiseres ikke om sistnevnte antakelse gjelder kun myndighetenes arbeid med utarbeidelsen av kravspesifikasjonen eller også virkningene for ledningseiere.

Departementet skriver at etableringen av et sentralt ledningseierregister tidligere er anslått å kreve 10 millioner kroner i investeringskostnader og 2-4 millioner kroner i driftsutgifter per år. Det legges til grunn at dette skal gebyrfinansieres, men det oppgis ikke hvor høye gebyrene for hver bruker anslås å bli. Videre fastslår departementet at forslaget vil medføre kostnader for ledningseiere med innmåling og registrering av nye ledninger, men disse kostnadene er heller ikke prissatt i høringsnotatet.

Av nyttevirkninger nevnes det at ledningseierregisteret vil gi færre, raskere og mindre omfattende gravearbeider, raskere og bedre planlegging og prosjektering, færre graveskader, styrket evne til å håndtere akutte krise- og beredskapssituasjoner, og redusere tidsbruk ved utveksling av informasjon.

Departementet vurderer at et ledningseierregister vil sikre full tilgang til alle aktuelle ledningseiere, noe som kan vanskelig oppnås i privat regi uten at det etableres et privat monopol. Det argumenteres videre at ledningseierregisteret vil komplementere eksisterende private tjenestetilbud for ledningsregistre og ledningspåvisning, og at mange ledningseiere trolig vil fortsatt se seg tjent med å benytte slike tjenesteleverandører.

Grunnet at nøyaktig kartfesting av flere typer ledninger er forretningsensitive, eller klassifisert som sensitiv informasjon etter beredskapsforskriften, foreslår departementet at ansvaret for å utlevere data om de faktiske ledningene fortsatt skal ligge hos ledningseier.

4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelrådets mandat tilsier at rådet skal uttale seg om saker som har konsekvenser for næringslivet. Departementets forslag er forventet å ha direkte konsekvenser for eiere av ledninger og annen fysisk infrastruktur i grunnen, samt aktører som tilbyr informasjon om ledninger i grunnen i dag. God informasjon om ledninger i grunnen er viktig for næringslivet og samfunnet for øvrig for å redusere kostnader og risiko.

5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

5.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Departementet gir en god beskrivelse av problemet i dag, men har ikke belyst forventet utvikling uten tiltak (nullalternativet). Det diskuteres ikke om kravet til å opprette et sentralt informasjonspunkt etter bredbåndsdirektivet legger føringer for hva som er et realistisk nullalternativ.

Departementet har redegjort for formålet med lovforslaget, men kunne med fordel definert etterprøvbare mål egnet for å evaluere måloppnåelsen.

5.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Departementet viser til to samfunnsøkonomiske utredninger gjennomført av Oslo Economics AS¹ og Samfunnsøkonomisk analyse AS². Utredningene har avvikende forutsetninger og dermed også avvikende anbefalinger. Rapporten fra Oslo Economics er utarbeidet på oppdrag fra KMD, mens rapporten fra Samfunnsøkonomisk analyse AS er laget på oppdrag fra bransjeaktøren Geomatikk AS, som har en dominant rolle i det eksisterende markedet.

Oslo Economics AS omtaler nullalternativet, samt fire alternativer for endring av krav til ledningsinformasjon og tre alternativer for informasjonsutveksling. Samfunnsøkonomisk analyse AS har redegjort for et «null-pluss» alternativ, som også inkluderer planlagte forbedringer i tjenestene fra Geomatikk AS.

De alternativene som forekommer i utredningene blir ikke systematisk vurdert i høringsnotatet. Det er ikke referert eksplisitt til hvilket av alternativene i rapportene som sammenfaller med alternativet departementet selv foreslår, hva eventuelle forskjeller fra tidligere utredede alternativer er og hvorfor andre alternative tiltak ikke er vurdert videre som relevante. Det at tidligere utredninger har avvikende

¹ Oslo Economics AS (2015); *Samfunnsøkonomisk analyse av nye krav til registrering og utveksling av informasjon om ledninger i grunnen.*

² Samfunnsøkonomisk analyse AS (2015); *Samfunnsøkonomisk analyse av informasjonsutveksling om ledninger i grunnen.*

anbefalinger gjør at det ville vært særlig nyttig om KMD hadde gjort en sammenlikning av alternativene i disse og gitt sin egen vurdering av hvilke av alternativene som er relevante.

Departementet burde belyst om andre alternativer og mellomløsninger kunne vært aktuelle. En kostnadsdrivende faktor ved den foreslåtte løsningen er at selv om ledningseierregisteret er tenkt å samle inn kartfestet informasjon om ledninger, vil fortsatt ledningseiere parallelt måtte ha egne systemer for utlevering av tilsvarende informasjon. Departementet burde derfor diskutert om det kan tenkes løsninger som reduserer kostnader, for eksempel om ugraderte opplysninger kan utleveres direkte fra ledningseierregisteret og/eller om registeret kunne stått for utlevering av også sensitiv informasjon etter at ledningseier og den som etterspør informasjonen har inngått avtale om behandling av denne. Det ville videre vært interessant med en drøfting av om det finnes erfaringer i andre land som vi Norge kan lære av.

5.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Det diskuteres ikke i høringsnotatet om tiltakene reiser prinsipielle spørsmål.

5.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Behov og tiltak for bedre dokumentasjon og tilgang til stedfestet informasjon om ledninger i grunnen er utredet i flere runder, herunder i tre ulike samfunnsøkonomiske analyser³. KMD viser til disse utredningene og oppsummerer deres hovedfunn, men de er ikke vedlagt som høringsdokumenter. KMD benytter i liten grad opplysninger fra tidligere gjennomførte analyser i sine egne vurderinger av nytte og kostnader i høringsnotatet.

Departementet påpeker ikke hvilke deler av alternativene i de samfunnsøkonomiske analysene som sammenfaller med deres eget forslag. KMD har sammenstilt et alternativ som fremstår som en mellomting mellom disse alternativene. De beskriver ikke selv hvilke tall og vurderinger fra de samfunnsøkonomiske analysene som er overførbare og hvilke som er avvikende, og gjør det dermed uklart hva konsekvensene av det foreslåtte tiltaket er.

KMD skriver at de på bakgrunn av tidligere utredninger foreslår å opprette et ledningseierregister og ikke et sentralt ledningsregister. Samtidig foreslås det at ledningseiere skal være pålagt rapportering til registeret med informasjon om detaljert stedfesting av ledninger i tre dimensjoner. Lovforslaget inneholder hjemmel til å fastsette nærmere regler om dette senere i forskrift. På grunn av at informasjon om den nøyaktige kartfestingen av flere type ledninger er betraktet som sensitiv, foreslår departementet at ansvaret for å *utlevere* data om de faktiske ledningene fortsatt skal ligge hos ledningseier. Registeret skal kun formidle navn og kontaktinformasjon for mulige ledningseiere i det aktuelle området.

Ut fra beskrivelsen av registeret i høringsnotatet fremstår det derfor som om kostnadene knyttet til registeret fortsatt burde tilsvare et fullstendig sentralt ledningsregister, mens nytten av registeret er redusert til den av et ledningseierregister. Høringsnotatet refererer likevel til tidligere kostnadsanslag for etablering og drift av registeret som tilsvarer kun et ledningseierregister uten at dette diskuteres nærmere. Videre belyses det ikke hva som er nytten av å registrere informasjon som ikke kan utleveres direkte fra registeret, eller hvordan begrensningen på utlevering av informasjon påvirker den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av forslaget.

Departementet har ikke tallfestet eller estimert omfanget av kostnader for ledningseier for tilrettelegging og utlevering av opplysninger, samt innrapportering til ledningseierregisteret og driftsgebyrer.

³ I tillegg til de to allerede nevnte utredninger lagde Oslo Economics AS og Simonsen Vogtviig i 2015 *Utredning av mulig implementering og samfunnsøkonomisk analyse av bredbåndsdirektivet* på oppdrag fra Samferdselsdepartementet.

Departementet påpeker at fullstendig tilgang til alle aktuelle ledningseiere vanskelig kan oppnås i privat regi uten at det etableres et privat monopol. Det fremheves at ledningseierregisteret vil komplementere private tjenestetilbud for ledningsregistre, men det belyses ikke om lovendringene forventes å påvirke konkurranseforholdene i dette markedet.

Det er ikke diskutert i høringsnotatet om det er særskilt usikkerhet knyttet til noen av virkningene av forslagene, eller om det kan iverksettes tiltak som kan redusere denne usikkerheten. Det er videre ikke diskutert hvorvidt andre statlige eller private løsninger, eller kombinasjoner av disse, kan videre involveres i løsningen.

5.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Som nevnt i 5.1.2 har KMD i sitt høringsnotat kun vurdert ett alternativ, på tross av at tidligere gjennomførte utredninger har vurdert flere relevante alternativer. Dette er en viktig svakhet i departementets utredning. Høringsnotatet mangler en systematisk diskusjon av forslagets samlede nyttevirkinger vurdert opp mot dets samlede kostnadsvirkninger, og det er ikke drøftet hvilke avveininger som er gjort og hvorfor andre alternative tiltak ikke er vurdert som relevante. Særlig savner Regelrådet en diskusjon om hvordan det påvirker forslagets samfunnsøkonomiske lønnsomhet at registeret er tenkt å inneholde informasjon tilsvarende et fullstendig sentralt ledningsregister, mens nytten av registeret synes å være redusert til den av et ledningseierregister.

Det er ikke direkte klart hvilket alternativ fra de samfunnsøkonomiske analysene det anbefalte alternativet tilsvarende. Regelrådet mener dette burde skrives eksplisitt for å kunne benytte tall fra tidligere utredninger.

KMD belyser ikke hvorvidt forslaget har viktige fordelingsvirkninger som beslutningstaker bør være oppmerksom på.

5.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Departementet har påpekt at det er viktig å sikre at krav og plikter som gjelder for ledningseiere og andre etterleves. I den anledning har departementet foreslått at det bør gis adgang til håndheving, ved for eksempel overtredelsesgebyrer.

Utover dette er ikke forutsetningene for en vellykket gjennomføring omtalt, ut fra hva Regelrådet kan se. Dette er et moment KMD bør klargjøre i det videre arbeidet.

5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksens 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet». Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse.

KMD har hatt flere samfunnsøkonomiske analyser som de kunne benyttet som underlag for sin utredning. Regelrådet er enige i at en samfunnsøkonomisk analyse er riktig nivå for utredningen, gitt sakens kompleksitet. Imidlertid er informasjonen fra gjennomførte samfunnsøkonomiske analyser i begrenset grad benyttet i høringsnotatet og under diskusjonen av valgt alternativ. Regelrådet mener derfor at beslutningsgrunnlaget som gis i selve høringsnotatet likevel ikke oppfyller utredningsinstruksens punkt 2-2 sitt krav til at utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig.

5.3 Er tidlig involvering gjennomført dersom hensiktsmessig, jf. utredningsinstruksen 3-1?

Det kommer ikke fram i høringsnotatet om tidlig involvering er gjennomført knyttet til utarbeidelsen av høringsnotatet, men det fremgår av gjennomgangen av tidligere utredninger at flere myndigheter og private aktører har gitt innspill til utarbeidelsen av disse.

5.4 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksen 4-3?

Regelrådet er ikke forelagt høringsforslaget. Punkt 4-3 i utredningsinstruksen fastslår at Regelrådet skal informeres når forslag om lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring.

6. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Det er ikke særskilt diskutert i høringsnotatet hvordan regelforslagene vil påvirke små virksomheter. Nye plikter til innrapportering eller andre administrative krav vil ofte være relativt sett mer tyngende for små virksomheter. Regelrådet er derfor opptatt av rammebetingelsene for små virksomheter, og anmoder KMD om å ha dette perspektivet med i det videre arbeidet med forslaget.

7. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Departementet har lagt fram at ledningseierregisteret vil komplementere eksisterende private tjenestetilbud for ledningsregistre og ledningspåvisning. Berørt næringsliv har dermed fortsatt mulighet å benytte eksisterende løsninger.

Departementet åpner for fleksibilitet rundt ledningseieres utførelse av arkivering av opplysninger om ledninger, med blant annet selvbestemmelse i hvordan arkiv skal organiseres og driftes. Dette kan eventuelt føre til lave investeringskostnader for næringslivet.

KMD har imidlertid ikke angitt hvor store kostnader forslaget om etablering og drift av ledningseierregisteret totalt sett vil innebære for næringslivet. Det er derfor vanskelig å vurdere hvorvidt målene ved de foreslåtte lovendringene oppnås med en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Departementet slår fast at kostnadene vil avhenge av blant annet nærmere kravspesifikasjon som skal fastsettes i forskrift. Regelrådet oppfordrer KMD og den etat som utpekes som ansvarlig for ledningseierregisteret til å ha god dialog med ledningseiere og ha fokus på en kostnadseffektiv gjennomføring i arbeidet med utviklingen av kravspesifikasjonen og den øvrige utformingen av registeret. Tilsvarende bør det etterstrebes best mulig samordning med andre tilgrensende registre og initiativ, herunder muligheter for gjenbruk av allerede innrapportert informasjon. Vi viser for øvrig til kommentarer under punkt 5.1.2 om at departementet burde diskutert om andre mer kostnadseffektive alternativer for utlevering av informasjon om kartfestet informasjon kunne vært aktuelle.

8. Andre kommentarer

Regelrådet mener at departementet i høringsnotatet burde ha løftet fram og gitt sin vurdering av den informasjonen som ligger i gjennomførte samfunnsøkonomiske analyser. Dette er nødvendig for å gjøre en god utredning i henhold til de seks spørsmålene utredningsinstruksens punkt 2.1 og gi et godt vurderingsgrunnlag for høringsinstanser. Dette gjelder særskilt ettersom KMDs forslag ikke direkte tilsvarer et av de tidligere utredede alternativer, men er en mellomløsning.

9. Samlet vurdering

Regelrådets vurdering har vært avgrenset til utredningen knyttet til opprettelsen av et sentralt ledningseierregister og plikt for ledningseiere til å rapportere til dette registeret. Regelrådet vurderer at denne delen av høringsforslaget ikke tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 og 2-2, samt 4-3. Regelrådet mener at beslutningsgrunnlaget om regelverkets påvirkning på næringslivet er ikke forsvarlig slik det presenteres i høringsnotatet.

For å bedre beslutningsgrunnlaget og tilfredsstillende utredningsinstruksens krav burde KMD inkludere følgende punkter i høringsnotatet:

- Systematisk gjennomgåelse og vurdering i høringsnotatet av alternativene som er utredet i de samfunnsøkonomiske utredningene.
- Diskusjon om hvilke aspekter ved tidligere utredede alternativer som sammenfaller med alternativet KMD foreslår, hva eventuelle forskjeller fra andre alternativer er og hvorfor andre tiltak ikke er vurdert som relevante.
- Mer tallfesting eller annen rangering knyttet til de ulike nytte- og kostnadsvirkningene av det foreslåtte forslaget. Det burde diskuteres hvilke tall og vurderinger fra de samfunnsøkonomiske analysene som er overførbare og hvilke som er avvikende.
- En diskusjon i høringsnotatet om kostnadene knyttet til registeret tilsvarer et fullstendig sentralt ledningsregister, mens nytten av registeret er redusert til den av et ledningseierregister. Herunder bør nytten av å registrere informasjon som ikke kan utleveres direkte fra registeret belyses og hva størrelsesordenen for kostnader knyttet til registeret vil være for ledningseiere.
- Systematisk oppsummering og diskusjon av forslagets samlede nyttevirkninger vurdert opp mot dets samlede kostnadsvirkninger, samt en begrunnelse for valg av alternativ.

Med hilsen

Sandra Riise
Leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer