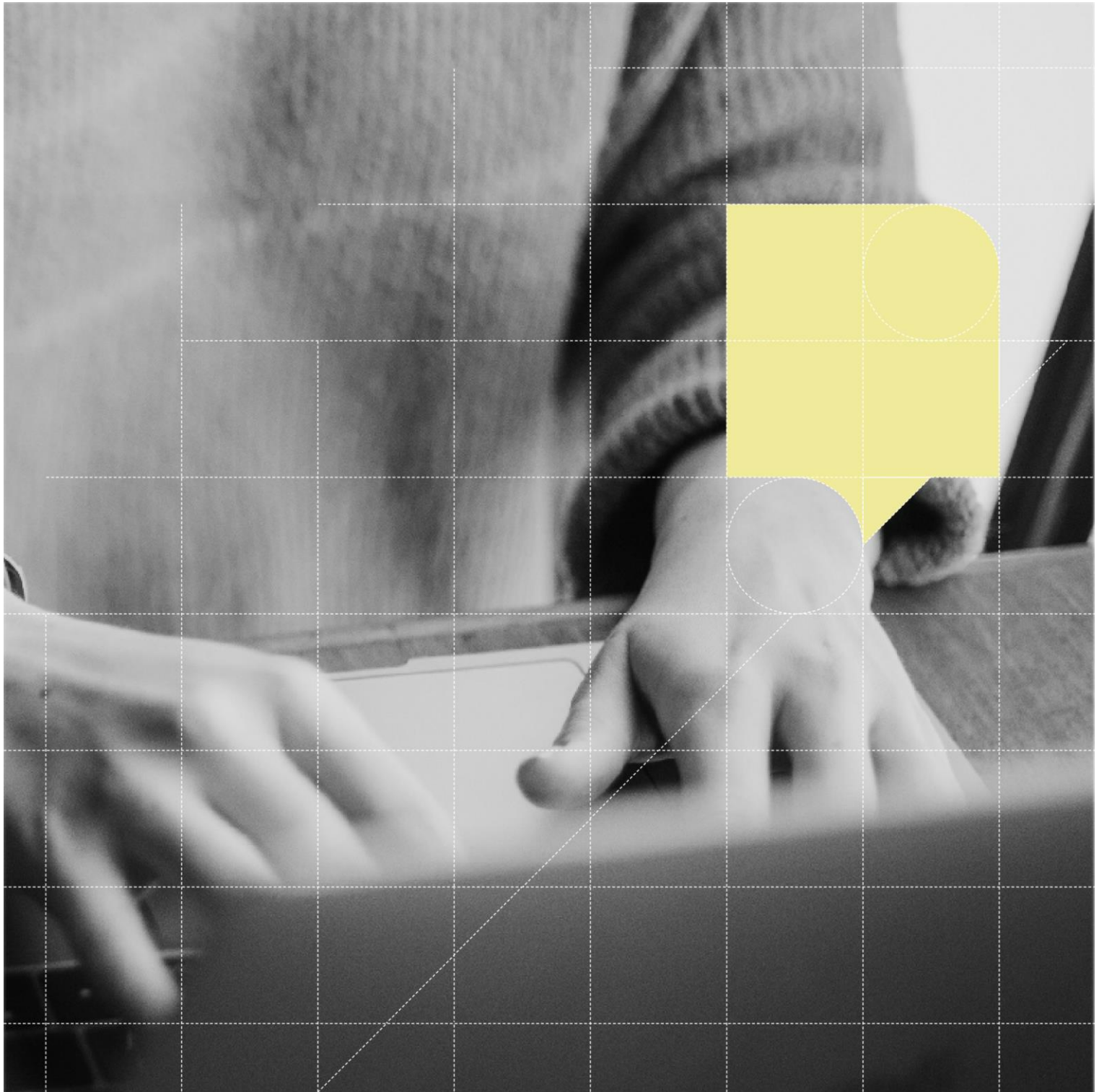


Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag om plikt til rapportering av grunnundersøkelser og naturfareutredninger**

Ansvarlig: **Kommunal- og distriktsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Kommunal- og distriktsdepartementet

Deres ref.:

23/1492

Vår ref.:

23/00068

Vår saksbehandler:

Kristin Johnsrud

Dato:

03.05.2023

Uttalelse

Om: **Forslag om plikt til rapportering av grunnundersøkelser og naturfareutredninger**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Kommunal- og distriktsdepartementet har sendt på høring forslag om pliktig innmelding av geotekniske grunnundersøkelser og naturfareutredninger til offentlige registre.

Regelrådet mener at utredningen har enkelte svakheter, jf. utredningsinstruksen punkt 2-1 og 2-2. Departementet har sendt på høring en forholdsvis grundig utredning, men Regelrådet savner en nærmere vurdering av alternative og supplerende tiltak, og hvilke virkninger de kan ha for næringslivet som blir berørt. Det er ikke utredet supplerende tiltak til nullalternativet, og nytte-kostnadsvirkningene for både konsulentene og næringslivet som bestiller burde vært nærmere beskrevet. Regelrådet finner det imidlertid positivt at departementet har utredet viktige prinsipielle spørsmål og at forutsetninger for en vellykket gjennomføring er drøftet. Videre er det positivt at departementet har kommentert virkningene for små bedrifter.

Forslaget får økte administrative kostnader, kan medføre tapte inntekter og få omfordelingsvirkninger mellom bedrifter. Departementet mener imidlertid at forslaget har stor samfunnsmessig verdi og at også konsulenter og næringslivet som bestiller vil få nytteeffekter av forslaget.

Regelrådet mener at den praktiske gjennomføringen blir viktig for å nå målene med forslaget. Regelrådet vil oppfordre departementet til å ha tett dialog med næringslivet for å få på plass en brukervennlig og effektiv løsning for alle parter. Og videre, samle rapporteringspliktene i én rapporteringsløsning.

Da det er enkelte svakheter i utredningen kan Regelrådet ikke med sikkerhet si at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Kommunal- og distriktsdepartementet har sendt på høring forslag om pliktig innmelding av geotekniske grunnundersøkelser og naturfareutredninger til offentlige registre.

Departementet skriver at informasjon om allerede utførte naturfareutredninger og grunnforhold vil kunne være et supplement ved nye undersøkelser. Tilgjengeliggjøring vil gi bedre og grundigere utredninger, samtidig som de vil være en viktig kunnskapskilde i beredskapsarbeid eller i en krisesituasjon.

Det er satt som mål i datapolitikken at data blant annet skal være åpne, tilgjengelige, gjenfinnbare og mulige å bruke for næringslivet, offentlig sektor og samfunnet. Forslaget om innmeldingsplikt for naturfareutredninger og geotekniske grunnundersøkelser vil være med på å følge opp disse målene.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

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 vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Klimaendringer kan føre til økt naturfare mange steder i Norge. På denne bakgrunn er tilgjengeliggjøring av kunnskap om naturfare og grunnforhold viktig for å kunne forebygge og håndtere uønskede konsekvenser av klimaendringene. Forslaget om pliktig innmelding av geotekniske grunnundersøkelser og naturfareutredninger til offentlige registre får virkninger både for de aktuelle konsultantselskapene og for næringslivet som bestillere av slike rapporter.

I 2020 vedtok kommunene til sammen 963 private detaljreguleringsplaner og behandlet omtrent 80 000 byggesøknader. Det er på det rene at det brukes store ressurser på å dokumentere at tiltak tilfredsstiller kravene til sikkerhet mot naturfare og konstruksjonssikkerhet. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg om denne saken.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Regelrådet mener at problem og mål er beskrevet i høringsnotatet. Departementet skriver at frivillig innmelding har gitt liten eller tilfeldig innmelding av geotekniske grunnundersøkelser og

naturfareutredninger, og dermed ikke vært tilstrekkelig til å nå målene. Departementet kunne med fordel kunne underbygget denne påstanden med data fra de aktuelle løsningene.

Det fremgår av høringsnotatet at aktørene ikke har incentiver til å rapportere blant annet på grunn av at deling av opplysninger og vurderinger kan svekke konkurransefordelen til de største aktørene. Regelrådet mener at departementet i større grad kunne drøftet årsakene til at frivillig innrapportering ikke har fungert, og dermed fått et enda bedre grunnlag for å vurdere alternative og supplerende tiltak.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Regelrådet finner det positivt at departementet har kommentert alternativer til pliktig innmelding, blant annet passiv innmelding og pliktig innmelding av metadata. Disse alternativene er imidlertid i liten grad vurdert i høringsnotatet og fremstår dermed ikke som reelle aktuelle alternativer. Regelrådet mener at departementet i større grad burde vurdert alternative tiltak og drøftet fordeler og ulemper ved dem. Videre savner Regelrådet en vurdering av om frivillig innrapportering kunne vært videreført med supplerende tiltak. For eksempel tiltak som kan gi incentiver til å rapportere. Regelrådet kan ikke se av høringsnotatet at etatene har forsøkt å iverksette tiltak for å øke antallet frivillige innrapporteringer.

Det er positivt at det er gjort rede for reguleringen i andre land. Dette tegner et bilde av måten andre land har forsøkt å løse det samme problemet på, og kan gi inspirasjon til alternative tiltak. Regelrådet mener at departementet kunne sagt mer om reguleringen i Nederland, herunder erfaringer og hvordan denne fungerer i praksis.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at utredningen av alternative tiltak har enkelte svakheter.

3.3 Utredning av prinsipielle spørsmål

Regelrådet registrerer at departementet har utredet flere prinsipielle spørsmål. Blant annet taushetsplikt, skjerming av informasjon etter sikkerhetsloven mv., forretningshemmelighetsloven og åndsverkloven.

Slik Regelrådet forstår det vil rapporter etter naturfareutredninger og grunnundersøkelser som hovedregel omfattes av definisjonen av åndsverk etter åndsverkloven § 2. Åndsverkloven verner imidlertid ikke rene fakta. Forslaget legger altså opp til et unntak i opphavers enerett. Åndsverkloven gjennomfører opphavsrettsdirektivet (EU direktiv 2001/29/EF). Det vil si at avgrensningen må være innenfor de unntakene opphavsrettsdirektivet stiller og i tråd med «tretrinnssteden». Regelrådet registrerer at departementet har vurdert vilkårene i «tretrinnssteden» og funnet at det foreslåtte unntaket oppfyller vilkårene. På denne bakgrunn er det grunn til å tro at prinsipielle spørsmål er tilstrekkelig utredet. Etter Regelrådets vurdering ville det imidlertid styrket utredningen om departementet hadde vist til tilsvarende vurderinger fra andre land. For eksempel Nederland dersom de har pliktig innrapportering. Når en regulering bygger på et EU-direktiv vil det være viktig å se hen til hvilke vurderinger som er gjort i andre land.

3.4 Beskrivelse av berørt næringsliv

Det fremgår av høringsnotatet at det er konsulentselskaper med aktuell spesialkompetanse som skal rapportere om grunnundersøkelser og naturfareutredninger. Utover dette kan Regelrådet ikke se at departementet har beskrevet berørt næringsliv i høringsnotatet. Departementet burde gitt mer informasjon om de aktuelle konsulentselskapene, herunder antall virksomheter, geografisk spredning i den grad det er aktuelt, og fordelingen mellom små og store virksomheter. Og videre om det er dominerende aktører i markedet.

Videre kunne departementet med fordel sagt noe mer om næringslivet som bestiller av slike utredninger, og dermed den som bærer kostnaden. Regelrådet ser at det er gitt noe informasjon om antallet private detaljreguleringsplaner og byggesøknader, men mener at departementet burde beskrevet dette markedet grundigere.

3.5 Utredning av virkninger for næringslivet

Regelrådet registrerer at virkningene for konsulentnæringen er kvalitativt beskrevet i høringsnotatet. Departementet skriver imidlertid at det ikke er mulig å anslå de økte kostnadene hos konsulentselskaper eller vedkommende som får plikt til å sende inn informasjonen. Regelrådet mener at departementet burde kunne gitt informasjon om hvor lang tid det tar å legge inn opplysningene i de eksisterende løsningene og deretter forsøkt å anslå tidsbruk og administrativ kostnad ved å rapportere i ny løsning. Videre fremgår det av høringsnotatet at det brukes store ressurser på å dokumentere at tiltak tilfredsstiller kravene til sikkerhet mot naturfare og konstruksjonssikkerhet. Departementet kunne med fordel sagt noe om hva slike rapporter eksempelvis kan koste. Her kunne departementet gitt et eksempel på en detaljreguleringsplan og en byggesøknad av normal størrelse. Departementet burde også sagt noe om verdien av å miste eierskapet til rapportene, og videre verdien av å miste konkurransefortrinnet noen virksomheter har fått ved å ha bygget opp egne databaser basert på utførte oppdrag. Departementet kunne også kommentert om dette kan få konsekvenser for markedet.

Det fremgår av høringsnotatet at opplysningene som rapporteres har stor samfunnsmessig verdi, også for konsulentselskapene som i større grad kan gjenbruke data. Regelrådet har forståelse for at det kan være vanskelig å beregne nytten. Regelrådet mener imidlertid at departementet i større grad kunne beskrevet nytteeffekten for de ulike gruppene for eksempel staten/samfunnet, konsulentene og næringslivet som bestiller. Et springende element for nytteeffekten for bestiller er for eksempel om økt tilgang til data om tidligere undersøkelser faktisk gir lavere pris på undersøkelsene, og videre at kommunene godtar henvisning og bruk av andre utredninger i dokumentasjonen.

Regelrådet finner det positivt at departementet har vurdert konkurranseeffektene av forslaget. Se mer om dette under pkt. 4.1.

Etter en samlet vurdering mener Regelrådet at det er enkelte svakheter i utredningen av virkninger for næringslivet.

3.6 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet mener at den praktiske gjennomføringen blir viktig for å nå målene med forslaget. Regelrådet finner det positivt at departementet har gjort rede for de eksisterende innrapporteringsløsningene og hvordan disse kan utvikles for å bli mer brukervennlige og effektive. Videre er det positivt at departementet ønsker å unngå dobbelrapportering.

Regelrådet er enig med departementet i at det bør være en felles «inngang» til de ulike innmeldingsløsningene som driftes av forskjellige etater. Regelrådet vil oppfordre departementet til å ha tett dialog med næringslivet for å få på plass en brukervennlig og effektiv løsning for alle parter.

Det fremgår av høringsnotatet at opplysninger om for eksempel grunnvann og grunnundersøkelser innenfor petroleum og mineral allerede rapporteres. I det videre arbeidet med løsningen vil Regelrådet anbefale departementet å vurdere om flere rapporteringsplikter bør inngå i samme rapporteringsløsning.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at forutsetninger for en vellykket gjennomføring er tilstrekkelig vurdert i høringsnotatet.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Det fremgår av høringsnotatet at rapporteringsplikten vil være en ulempe for de store etablerte selskapene, men en fordel for de små. Departementet mener at forslaget vil kunne utligne konkurransefordelen noen selskaper kan ha ved å disponere store interne databaser over utførte grunnundersøkelser og naturfareutredninger. Siden dette forslaget bare gjelder for nye og ikke for allerede utførte utredninger kan det ta noe tid før denne effekten inntreffer. Regelrådet finner det imidlertid positivt at departementet har kommentert virkningene for små virksomheter.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Regelrådet kan ikke ut fra høringsnotatet se om næringslivet har vært involvert i utredningsarbeidet.

4.3 Forenkling for næringslivet

Forslaget inneholder ikke forenkling for næringslivet. Forslaget medfører en ny rapporteringsplikt.

4.4 Rapporteringsbyrder

Forslaget inneholder en ny rapporteringsplikt for næringslivet. Se nærmere om virkningene og gjennomføringen av denne i pkt. 3.5 og 3.6.

4.5 Fremtidsrettet regulering

Regelrådet finner det positivt at departementet ønsker å legge til rette for automatisering. Departementet skriver i høringsnotatet at det er behov for å stille krav til at innmelding skjer etter en standardisert metode og at det benyttes standardiserte filer. Etter Regelrådets vurdering er det positivt at forskriftsteksten ikke låser seg til et bestemt format, men henviser til den enhver tid aktuelle løsning. Videre er det positivt at rapporteringen ikke låses til en bestemt kommersiell programvare. Etter Regelrådets vurdering blir det viktig å ha løpende dialog med brukerne for å få på plass en løsning som kan videreutvikles.

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

Forslaget om pliktig innmelding av geotekniske grunnundersøkelser og naturfareutredninger til offentlige registre medfører økte administrative kostnader for næringslivet. I tillegg kan det få negative virkninger for virksomhetene å miste eierskapet til rapportene. Forslaget vil også få virkninger for virksomhetene som mister konkurransefortrinnet de har fått ved å samle utførte oppdrag i egne databaser. Departementet skriver at forslaget har stor samfunnsmessig verdi og at også konsulenter og bestiller vil få nytteeffekter av forslaget.

Da det er enkelte svakheter i utredningen kan Regelrådet ikke med sikkerhet si at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.