

KMD Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO
Norge

Deres ref.:
16/3147-26

Vår ref.
Sak/dok.: 16/00294-230
Ark.: 008

Dato:
15.12.2016

Høringsvar - forslag til endringer i plan- og bygningsloven, og en mindre justering i matrikkellova

Vi viser til høring med frist for innspill innen 15. desember d.å. hva gjelder forslag til endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova, med referanse til deres brev av 20. september d.å med saksnr. 16/3147-26.

Nedenfor følger Statens kartverk sitt høringsinnspill. Til orientering følger nummereringen nedenfor den samme som fremkommer av høringsnotatet.

2. Forlag om å innføre obligatorisk krav til regionalt planforum

Kartverket støtter Kommunal- og moderniseringsdepartementets forslag om å innføre obligatorisk regionalt planforum og dermed den foreslåtte endringen i plan- og bygningsloven (pbl.) § 5-3. Vi anser det som ønskelig at også Kartverket i større grad blir invitert på møter i regionalt planforum. Viktigheten av at framstillingen av arealplaner gjøres i henhold til den til enhver tid gjeldende teknisk standard, blir stadig viktigere for å kunne oppfylle regjeringens mål om større grad av digitalisering av plan- og byggesaksbehandling. Kartverket opplever at kunnskapen om framstilling av digitale arealplaner er svært varierende på regionalt og lokalt nivå, samt hos private forslagsstillere.

3. Forslag om enklere og bedre tilgang til stedfestet informasjon om ledninger i grunnen

Generelt er vi fra Kartverkets side svært positive til at det etter et omfattende forarbeid nå kommer et helhetlig forslag til aktuelle reguleringer knyttet til ledninger og andre anlegg i grunnen. Kartverket har deltatt i store deler av arbeidet, ikke minst gjennom Samordningsgruppen for ledninger i grunnen.

I høringsnotatet refereres forslagene fra samordningsgruppen for ledninger i grunnen blant annet med hensyn til nødvendig samordning av forslagene til Sentralt informasjonspunkt (SIP) etter bredbåndutbyggingsloven og Ledningseierregister (LER) etter plan- og bygningsloven. Det er mange fellesnevner i disse to foreslåtte løsningene, som etter vår oppfatning bør vurderes samkjørt i én løsning.

Kartverket foreslås som en svært aktuell registerfører av et LER. Fra vår side mener vi dette er en god løsning sett i lys av vår rolle med forvaltning av et nasjonalt kartgrunnlag i et tett

samspill med kommunene og som registerfører for blant annet nasjonalt register for luftfartshindre. Luftfartstilsynet arbeider med en oppfølging av havarikommisjonen for luftfart sine to sikkerhetstilrådninger etter henholdsvis Kåfjord- og Sollihøgdaulykkene. Det foreligger allerede et førsteutkast til en utvidelse av forskrift om luftfartshindre som legger opp til at alle ledninger i luft skal inngå et nasjonalt luftfartshinderregister. Det er en helt klar sammenheng mellom mye av infrastrukturen i grunnen og ledninger i luft som tilsier en mer helhetlig tilnærming i fremtidige løsninger.

Videre vil vi påpeke at det er en viss inkonsistens mellom noe av det som fremkommer i drøftingsteksten kontra de reguleringer som foreslås inntatt som § 2-3 i plan- og bygningsloven. Vi utdyper dette nærmere under.

Kartverket støtter valget med realisering av et ledningseierregister framfor et nasjonalt ledningsregister ut fra en totalvurdering. Vi er i utgangspunktet enig i de vurderinger og konklusjoner som fremkommer i den samfunnsøkonomiske analysen gjort av Oslo Economics (OE-rapport 2015-10), der etablering av et nasjonalt ledningsregister fremkom som det samfunnsøkonomisk beste alternativet. Vi vurderer det likevel slik at den foreslåtte løsningen raskere vil tilrettelegge for å ivareta de største og viktigste utfordringene enn en mer omfattende ordning. LER vil etter vår vurdering kunne utvides til et nasjonalt ledningsregister på sikt, hvis utviklingen skulle tilsa at dette er hensiktsmessig.

Vi støtter departementets prinsipielle forslag om at de respektive anleggseiere skal etablere og forvalte et informasjonssystem med opplysninger om plasseringen av ledningene, og være ansvarlige for å utveksle faktiske opplysninger om egne ledninger til de som har reelle krav til informasjonen.

Kartverket stiller seg positiv til å påta seg oppgavene som uttalt i høringsnotatet.

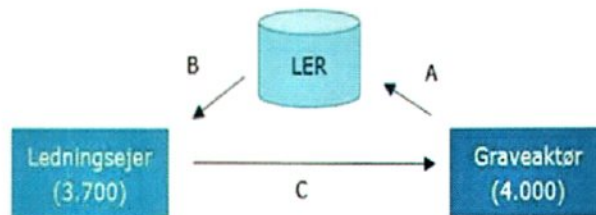
3.2 Gjeldende rett

Tidligere utredninger mv.

Kartverket finner grunn til å vise til erfaringene med det danske ledningseierregisteret. Vi mener erfaringene fra Danmark gir et empirisk grunnlag fra et tilsvarende register som lovendringen legger opp til, og mener derfor at en nærmere omtale av dette i høringsnotatet, ville ha vært naturlig.

Ledningsejerregister (LER) ble etablert i Danmark i 2005 for «... at reducere antallet af skader på ledninger nedgravet i jord eller nedgravet i eller anbrakt på havbunden inden for det danske søterritorium». Sitatet er hentet fra den danske lov om registrering af ledningsejere (LER-loven) § 1 første ledd nr. 1.

I det danske LER skal den enkelte ledningseier registrere seg med opplysninger om hvilke geografiske områder han har sine ledninger i. Graveaktører og andre som trenger informasjon om hvor det kan ligge ledninger, skal forespørre i LER. LER formidler forespørlene til mulige ledningseiere. Ledningseiere som har ledninger i forespurt område, er ansvarlig for å informere den som har forespurt om hvor de har ledninger i området. Det vises til figuren under som også viser antall registrerte ledningseiere og graveaktører.



Ledningseierne betaler ikke for å ha informasjon om ledningene sine i LER. Driften er brukerfinansiert av de som forespør ledningsinformasjon. Det tas betalt etter hvor stort område som forespørres. Forespørsel for små områder er gratis. LER hadde 137 000 forespørsler i 2015.

Danmark har positive erfaringer med LER, og vurderer for tiden 3 alternative modeller for videre utvikling. Alle tre alternativene vil ifølge rapport fra Rambøll (datert 23. mars 2016), gi positive kostnad- og nyttegevinster. Rapporten er kjent for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Arbeidsgruppe for bedre samordning om ledninger og andre anlegg i grunnen

Høringsnotatet viser til at den interdepartementale arbeidsgruppen som jobber for bedre samordning av ledninger og andre anlegg i grunnen, mener det er behov for å vurdere samordning av LER med andre sentrale dataregistre slik som SIP og Nasjonal register over luftfartshindre (NRL), samt øvrige karttjenester. Kartverket er enig i dette. Det vil bli en betydelig overlapp mellom LER, SIP, NRL og ledningsdata i Felles kartbase (FKB) og sjøkart. Kartverket vil derfor sterkt anbefale at det vurderes nærmere hvordan disse registrene kan samordnes. En samordning av registrene og tjenestene som bruker disse registrene, vil minimere faren for inkonsistens, og redusere kostnader både hos ledningseiere og registerfører.

3.3 Departementets vurdering og forslag til endring

I departementets vurdering på side 15, heter det blant annet følgende:

«LER etableres ved at ledningseier pålegges å gi opplysninger om hvor vedkommende har eksisterende ledninger. Opplysningene gis med den nøyaktighet ledningene er kjent. LER holdes oppdatert ved at ledningseier rapporterer inn plassering av nye eller endrede ledninger straks arbeidet med dette er fullført. Rapporteringen må skje i samsvar med kravene til stedfesting av slike ledninger i tre dimensjoner.»

Dette kan tolkes som en fullstendig rapportering med nøyaktige stedfestingsdata fra ledningseier til LER og står i kontrast til de formuleringer som fremkommer for øvrig i høringsnotatet og i forslaget til tekst i § 2-3. Fra vår side legger vi til grunn at det må klarlegges nærmere i forskrift på hvilket nivå opplysninger om eksisterende og planlagte infrastruktur i grunnen skal rapporteres til LER. Vi mener at desto bedre fullstendighet og kvalitet på informasjon om beliggenhet som fins i LER, jo bedre vil dette være for dem som trenger opplysningene.

Kartverket mener at ledninger som ikke tidligere er stedfestet, bør stedfestes når slike ledninger blir påvist i forbindelse med prosjektering og/eller gravearbeid. Slike data skal lagres av ledningseier med informasjon om at traseen er stedfestet på bakken etter påvisning.

Vi er også enig i departementets vurdering med hensyn til at oppgaver og markedet for privat tjenesteyting for anleggseiere og utbyggere opprettholdes med den foreslåtte opprettelsen av LER.

3.4 Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget

Kartverket har ingen vesentlige merknader til de vurderinger som fremkommer i dette punktet.

3.5 Lovforslagene (§§ 2-3 og 2-4)

Kartverket er positiv til forslagene til nye bestemmelser i plan- og bygningsloven kapittel 2, som vi mener vil føre til enklere tilgang til informasjon om ledninger i grunnen. De nye bestemmelsene vil blant annet gi samordningsgevinster og bidra til at samfunnskritisk infrastruktur blir bedre ivaretatt.

§ 2-3 Stedfestet informasjon om ledninger i grunnen og annen fysisk infrastruktur mv.

I forslagetets første ledd heter det at ledningseier skal «... føre arkiv med opplysninger om plasseringen av ledningene [...]» mv. Kartverket er av den oppfatning at bruken av ordet «arkiv» vil være misvisende i forhold til at det i praksis vil være et informasjonssystem som også vil inneholde stedfestede opplysninger. På denne bakgrunn anbefaler vi at første ledd i pbl. § 2-3 får slik ordlyd:

«Eier av ledninger i grunnen (ledningseier) skal etablere og forvalte et informasjonssystem som inneholder opplysninger om plasseringen av ledningene, herunder annen fysisk infrastruktur i grunnen og i sjø som fastsatt i forskrift.»

Til andre ledd siste setning skal bemerkes at bruken av «... i marka» vil kunne misforstås. Marka vil for mange skape assosiasjoner til Oslomarka, Trondheimsmarka og lignende, da ordets egentlige betydning er ubebygget område.

Kartverket foreslår derfor at siste setning i andre ledd får slik ordlyd:

«Dersom opplysningene er slik at gravearbeider ikke kan utføres uten fare for å skade infrastrukturen, skal ledningseier i forbindelse med pågående gravearbeider påvise ledningens fysiske beliggenhet.»

Videre er Kartverket av den oppfatning at forskriftshjemmelen i det foreslåtte siste ledd, er noe innskrenkende. Vi anbefaler derfor at innledningen til bestemmelsen får slik ordlyd:

«Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om informasjon om ledninger i grunnen, herunder om hvilke annen fysisk infrastruktur i grunnen eller i sjø og vassdrag som skal omfattes av samme bestemmelser som ledninger i grunnen, om hvem som skal regnes som ledningseier [...]».

§ 2-4 Overtredelsesgebyr

Den foreslåtte bestemmelsen synes langt på vei å forskuttere innholdet i en forskrift etter § 2-3. Kartverket har forståelse for at dette er et nødvendig grep ut fra legalitetsprinsippet i forhold til pønale bestemmelser.

Kartverket er i tvil om håndhevelsen av bestemmelsen fullt ut vil være mulig, da høringsnotatet er taust når det gjelder hvordan de oppramsende unnlattelsene skal kunne oppdages. Skal det utelukkende skje i forbindelse med klage etter § 2-3, tilsynsvirksomhet eller når det rent faktisk har oppstått skader.

Videre skal bemerkes at det i den forslåtte bokstav c til første ledd i § 2-4 er vist til påvisning i marka. Kartverket viser her til vår merknad til den foreslåtte siste setningen i andre ledd til § 2-3. Vi foreslår derfor at ordlyden i § 2-4 første ledd bokstav c endres til:

«[...] å påvise den fysiske beliggenheten til ledninger, [...]»

4. Forslag om å ta inn mineralressurser som hensynssone i § 11-8 tredje ledd bokstav c

Forslaget for å ta inn mineralressurser som hensynssone, er begrunnet med behovet for at kommunene gjennom sin planlegging kan synliggjøre hvilke områder som kan være aktuelle for fremtidig utvinning og dermed hindre nedbygging av de aktuelle arealer. Videre er det uttalt at arealene uansett må avklares gjennom videre planlegging, med tilhørende konsekvensutredning.

Kartverket oppfatter behovet for å ta inn hensynet til mineralressurser som hensynssone med hjemmel i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav c, mer som en markering av kartlagte verdier som kan utnyttes i framtiden. Videre synes endringsforslaget i liten grad å være innenfor den opprinnelige intensjonen med pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav c, jf. her Ot.prp. nr. 32 (2007 – 2008) kapittel 6.11 om merknader til kommuneplan. Hensynssonen er først og fremst ment å skulle ivareta natur- og kulturverdier.

Vi er av den oppfatning at hensikten med endringsforslaget, kan oppnås ved at kommunene velger ut oppdaterte data om mineralressurser som en del av sitt offentlige kartgrunnlag, jf. pbl. § 2-1. Formålet med kommunenes offentlige kartgrunnlag er å sikre en kunnskapsbasert og effektiv plan- og byggesaksbehandling, samt behandling av saker til andre offentlige og private formål. Slik sett vil opplysningene om mineralske forekomster også måtte hensynstas ved behandling av tiltak som er unntatt fra behandling etter plan- og bygningsloven, jf. pbl. § 1-3.

Dersom departementet likevel ønsker å fremme forslaget om lovendring, vil gjennomføringen forutsette endring i kart- og planforskriften vedlegg II og etablering av ny SOSI-kode, samt endring av Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalplanregister. Innføring av ny SOSI-kode vil påføre kommunene merkostnader, da systemleverandørene må utarbeide nye versjoner av sine programvarer. Videre vil foretak som framstiller arealplaner også måtte endre sin programvare og som dermed har en kostnad.

5. Forslag om tilpasninger til endringer i inndelingslova

Vi er enig i de vurderinger høringsnotatet kommer med for endringer av pbl. § 20-5 og matrikkellova § 23. Vi stiller oss positive til at myndigheten i de fleste tilfeller vil kunne delegeres til Statens kartverk.

Med vennlig hilsen

Jens Christian Leonthin
Juridisk direktør

Arne Kristian Boiesen
juridisk seniorrådgiver