

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Vår ref.:509.141/SLH/TH/2013/145
Hamar, 05.12.2013

Høringsuttalelse til forslag om nye krav til dokumentasjon og utveksling av geodata om ledninger og andre anlegg i grunnen

Norsk Vann støtter forslaget om å ta inn nye krav i kart- og planforskriften om dokumentasjon og utveksling av geodata om ledninger m.v. i grunnen. Vi har noen konkrete forbedringsforslag og spørsmålsstillinger til selve forskriftsteksten. Vi har videre synspunkter på hvilke arbeider og avklaringer som bør finne sted frem til forskriftskravet trer i kraft. Det gjelder bl.a. behovet for innmålingsinstruks, pilotering og implementering av SOSI-ledningsstandarder, få avklart nivå på informasjonssikkerhet for geodata og flere andre spørsmålsstillinger. Vi vil oppfordre til at disse temaene også drøftes videre gjennom «Samarbeidsforum for ledninger i grunnen», der Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Kartverket fortsatt bør spille sentrale roller.

Vi viser til departementet sitt høringsbrev av 3. september 2013 med høringsnotatet «Forslag om innføring av krav etter plan- og bygningsloven om dokumentasjon, forvaltning og utveksling av geodata for ledninger og andre anlegg i grunnen».

Norsk Vann^{*)} vil med dette avgi en uttalelse til høringen, bl.a. basert på innspill fra våre medlemmer.

Generell støtte til forslaget

Norsk Vann gir generell støtte til forslaget om å innføre krav til dokumentasjon og utveksling av geodata for ledninger og andre anlegg i grunnen, og at bestemmelsene tas inn i kart- og planforskriften. Det er i dag for dårlig koordinering av arbeid med ledninger m.v. i grunnen, noe som er en betydelig utfordring for samfunnet og for den enkelte ledningseier både sikkerhetsmessig og økonomisk. Innføring av krav til dokumentasjon og utveksling av geodata for ledninger m.v. i grunnen, vil være et avgjørende fundament for å kunne sikre bedre samordning av gravearbeider i årene fremover.

Vi mener det er et viktig prinsipp at det er ledningseier som selv skal ha oversikt over egne anlegg, og at standardiserte data kan utveksles til andre som har behov for å vite hvor ledninger m.v. i grunnen ligger. Et felles utvekslingsformat vil lette informasjonsflyten både ved planlegging, prosjektering og gjennomføring av tiltak. Det vil også være avgjørende i mer akutte situasjoner som lekkasje på vannledninger e.l., og sikre rask påvisning av andre ledninger m.v. i grunnen slik at graving og reparasjon kan gjennomføres.

Vi erkjenner at det er mange ubesvarte spørsmål som må avklares for å oppnå et helhetlig regelverk og en fullverdig samordning av ledningsarbeider i grunnen. Høringsnotatet belyser flere av spørsmålsstillingene og drøfter noen løsningsgrep, uten å konkludere. Vi mener det er viktig at man får innført det foreslåtte kravet til dokumentasjon og utveksling av geodata for ledninger m.v. så snart som mulig, selv om en rekke utfordringer ikke er løst. Nye regler for geodata vil være et incitament for å komme i gang med øvrige arbeider.

Norsk Vann BA

Vangsvegen 143, NO-2321 Hamar Telefon: +47 62 55 30 30 Telefax: + 47 62 55 30 31 E-post: post@norsk vann.no
Internett: www.norsk vann.no Organisasjonsnummer: NO 986 273 026 MVA Bankgirokonto: 7162 05 19876

Kartverket og samarbeidsforum for ledninger i grunnen

I høringsnotatet er det flere steder pekt på at Kartverket er tiltenkt et økt ansvar i arbeidet med geodata for ledninger m.v. i grunnen, og dels i samarbeid med ledningseierne, for bl.a.:

- Inngå avtaler med ledningseierne om utlevering av eksisterende informasjon fra ledningseiernes nettinformasjonssystemer via standardiserte tekniske grensesnitt som eksempelvis web-tjenester
- Etablere en egen nettside hvor tiltakshaver for stikkledninger og anlegg/installasjoner i grunnen på en enkel måte kan legge inn koordinater og andre opplysninger om tiltaket
- Utarbeide en «Nasjonal produktspesifikasjon for stedfesting av ledninger m.v. i grunnen» med hjemmel i kart- og planforskriften § 5, tredje ledd og med sikte på å beskrive også hvordan informasjonen skal forvaltes
- Koordinere arbeidet med et nytt utvekslingsregime for geodata for ledninger m.v. i grunnen, trolig via såkalt geosynkronisering

Vi støtter at Kartverket får en sentral rolle med å tilrettelegge på denne måten og vil understreke behovet for at det settes av tilstrekkelige ressurser til dette arbeidet. Vi ser at det kan være store utfordringer knyttet til flere av de nevnte oppgavene, og at løsninger og konsekvenser må utredes nærmere. Vi forutsetter at ledningseierne og kommunene blir trukket med i relevante prosesser.

Flere av disse spørsmålene er allerede gjenstand for debatt og arbeid i «Samarbeidsforum for ledninger i grunnen», der også Kartverket deltar. Vi mener at samarbeidsforumet vil være en viktig arena for det videre arbeidet med mange av de uløste spørsmålsstillingene.

Konkrete forbedringsforslag til § 2 k)

Vi har noen forslag til endringer i ny § 2 k) i kart- og planforskriften, som vi mener vil gjøre definisjonen av ledninger i grunnen mer presis og dekkende for formålet, og som vi ber departementet vurdere. Forslag til endringer er vist med uthevet skrift:

«Ledninger i grunnen; Ledninger, rør og kabler, med tilhørende kummer, kulverter, tunneler, trekkerør, tilknytninger m.v. som er del av et nett for vann, avløp, overvann, høyspenning og lavspenning strømforsyning, elektronisk kommunikasjon, fjernvarme, fjernkjøling, avfallssug eller gassdistribusjon.»

Bør det innføres en ny § 2 l)?

Krav til dokumentasjon og utveksling av geodata for ledninger m.v. i grunnen skal gjelde alle tiltak etter plan- og bygningsloven, uansett om de er søknadspålagt eller ikke. Forslaget til ny § 8a gir ingen nærmere presisering av hvilke tiltak dette gjelder. I høringsnotatet kap. 8.3.1 «Tiltak som foreslås omfattet av nye krav til stedfesting og registrering», er det listet opp eksplisitt hvilke tiltak som skal omfattes av kravene i § 8a i tillegg til ledninger i grunnen; herunder spuntvegger, ulike fundamenter, underjordiske fordrøyningsbasseng for overvann/avløpsvann, tunneler, separate avløpsanlegg og oljetanker. Det forutsettes at Kartverket skal etablere en egen nettside hvor tiltakshaver kan registrere de sistnevnte anleggstypene, slik at tiltakene fremkommer i det offentlige kartgrunnet.

Vi tror det vil oppstå usikkerhet rundt registreringsplikten dersom aktuelle tiltak kun er nevnt i høringsnotatet, og ikke fremgår av kart- og planforskriften eller av veiledning til forskriften.

Vi ber departementet enten tydeliggjøre hva som menes med registreringspliktige tiltak i selve forskriften, forslagsvis gjennom en ny § 2 l) om hva som forstås med «andre anlegg og konstruksjoner i grunnen». Alternativt bør det tydeliggjøres i en veiledning til forskriften.

Spørsmålsstillinger og synspunkter vedr. ny § 8a

Vi opplever at forslaget til bestemmelser i ny § 8a i kart- og planforskriften reiser noen spørsmålsstillinger, som må avklares nærmere før forskriften trer i kraft:

- 1) Det må sikres at innmåling og registrering av ledninger m.v. i grunnen blir utført med egnet utstyr og på harmonisert måte hva gjelder omfang, nøyaktighet m.m. Vi foreslår at det i selve forskriftsteksten bør være et eksplisitt krav om innmåling av ledninger med x/y/z-koordinater, samt en henvisning til utdypende bestemmelser i en kommende veiledning/innmålingsinstruks. En form for felles veiledning/innmålingsinstruks for alle ledningstyper bør utarbeides så snart som mulig. Det finnes en rekke ulike bransjestandarder/innmålingsinstruks hos ledningseiere og kommuner, som bør skjeles til i arbeidet med en felles innmålingsinstruks for alle ledningseiere.

Vi vil foreslå at departementet eller Kartverket så snart som mulig nedsetter en prosjektgruppe for utarbeidelse av veiledning/innmålingsinstruks, som vil gi nødvendig utdypning av forskriftsbestemmelsene. I prosjektgruppen bør så vel myndigheter som ulike ledningsaktører være representert. Norsk Vann har kjennskap til flere aktuelle ressurspersoner fra vann- og avløpsbransjens side som kan bidra konstruktivt inn i en slik prosjektgruppe.

- 2) Forslaget i ny § 8a, fjerde ledd om plikt til å registrere ukjente ledninger (både aktive og kondemnerte) som man støter på i forbindelse med anleggsarbeid, er lite drøftet i høringsnotatet. Vi mener konsekvensene bør utredes nærmere før man beslutter om det skal være en plikt og hvor omfattende plikten skal være. Hvordan skal den enkelte tiltakshaver og den enkelte entreprenør forholde seg til denne bestemmelsen i praksis, hvor mye vil det kunne fordyre arbeidet og hvilken nytteverdi vil man i ettertid ha av å få dokumentert tilfeldige bruddstykker av andre ledninger m.v. på denne måten?
- 3) Vi opplever at de nye bestemmelsene i § 8a vil få betydelige konsekvenser for kommunene, men at dette er lite drøftet i høringsnotatet. Vi ber departementet vurdere konsekvensene for kommunesektoren nærmere, og sender kopi av vår høringsuttalelse til KS, til orientering.

Behov for nærmere avklaringer og arbeider

Vi nevner her noen øvrige problemstillinger og spørsmål som også må avklares så snart som mulig, for at sikre etterlevelse av de nye kravene i kart- og planforskriften på en hensiktsmessig måte:

Geodata-standarder og behov for pilotering m.v.

Vi vil generelt gi vår støtte til de beskrivelser og drøftinger som fremkommer i høringsnotatet kap. 8.4 om «Standarder og spesifikasjoner for geodata om ledninger og andre installasjoner og anlegg i grunnen». En avgjørende premisse for å lykkes med registrering og utveksling av geodata, er at det kommer på plass gode og fremtidsrettede standarder for alle aktører.

Det er bl.a. utarbeidet nye SOSI-ledningsstandarder, som må piloteres før det stilles krav til alle leverandører av nettinformasjonssystemer om å ta i bruk disse. Det er avgjørende å få på plass et spleiselag mellom staten, ledningseierne og leverandørene for å få finansiert dette arbeidet og gjennomført piloteringen så snart som mulig. Det er også behov for å få på plass egnet teknologisk løsning for geosynkronisering for å muliggjøre løpende datautveksling.

Krav til innmåling av energi- og grunnvannsbrønner

I høringsnotatet vises det til at forholdet til energi- og grunnvannsbrønner og behovet for å få slike brønner registrert i det offentlige kartgrunnlaget, vil bli vurdert i en egen prosess. Vi håper den prosessen kan lede til snarlige avklaringer, for å sikre harmoniserte krav til alle

ledninger og anlegg i grunnen. Når det gjelder grunnvannsbrønner, må informasjonssikkerheten vies særskilt oppmerksomhet, jf. omtale nedenfor.

Informasjonssikkerhet

I høringsnotatet peker departementet på behovet for et bedre koordinert regelverk og retningslinjer om informasjonssikkerhet for ledninger m.v. i grunnen. Det er en god og omfattende drøfting av disse sikkerhetsspørsmålene i høringsnotatet. Det er i dag stor variasjon i særlovgivningen på dette området, noe som er særdeles lite hensiktsmessig med tanke på utveksling av geodata. Det er avgjørende å få på plass mer harmoniserte bestemmelser om informasjonssikkerhet for geodata for ledninger m.v. i grunnen, som gir et mer fornuftsbasert og nivellert sikkerhetsnivå for all kritisk infrastruktur og gjør det mulig å utveksle geodata mellom ledningseierne. Det må bl.a. avklares hva slags data som kan fremgå av det offentlige kartgrunnlaget, og hva slags systemer som må på plass for å sikre tilgangskontroll til mer sensitive geodata.

Norsk Vann og 8 andre interesseorganisasjoner sendte 19.10.12 brev til daværende justisminister Grete Faremo og pekte på behovet for bedre koordinering av ledningsarbeider, herunder en helhetlig strategi for informasjonssikkerhet for ledningsdata. I svarbrev datert 03.01.13 pekte Justisdepartementet på at behovet for harmonisering av krav til informasjonssikkerhet for ledningsdata er en særskilt utfordring. Departementet skrev at de vil ta kontakt med andre departementer med ansvar for ledninger i grunnen, for om nødvendig å bidra til å foreta utredninger og få på plass et regelverk som er brukervennlig og trygt for ledningsaktørene, og som kan bidra til bedre samfunnsikkerhet. Det ble pekt på at ledningsaktørenes bransjeorganisasjoner vil være viktige bidragsyttere i arbeidet.

Norsk Vann mener det er svært viktig at «Samarbeidsforum for ledninger i grunnen» er en pådriver fremover for at Justisdepartementet og sektormyndighetene tar et ansvar for å sikre avklart og mer harmonisert regelverk når det gjelder informasjonssikkerhet for geodata for ledninger m.v. i grunnen.

Avklare grensen mellom søknadspliktige og ikke-søknadspliktige tiltak

Selv om de nye kravene vil gjelde alle tiltak etter plan- og bygningsloven, vil vi for ordens skyld peke på at det også er et behov for nærmere avklaring av hvilke tiltak i grunnen som i praksis er søknadspliktige og ikke. Eksempelvis ser vi at det for vann- og avløpsledninger i dag er uklart regelverk og forskjellig praktisering av søknadsplikten. Vi antar at det kan være tilsvarende uklarheter også for andre kategorier ledninger m.v. i grunnen. Som eksempel fra vann- og avløpsbransjen, gjengir vi her et utdrag fra vår høringsuttalelse av 25.10.2013 til Kommunal- og regionaldepartementet, vedr. forslag til forenklinger i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven:

«Det er et sterkt behov for en total gjennomgang og klargjøring av søknadsplikten for legging, utskiftning og reparasjon av vann- og avløpsanlegg. En slik gjennomgang må samordnes med de krav som stilles og begrep som benyttes i Miljøverndepartementets forslag til ny § 8a i kart- og planforskriften om plikt for ledningseiere til å følge nasjonalt fastsatte bestemmelser, retningslinjer og spesifikasjoner for geodata. I tillegg må den samordnes med den nye forskriften til vegloven § 32 om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig veg. Det er også viktig at man ser vann- og avløpsanlegg i sammenheng med lignende tiltak, som fjernvarmeanlegg, bossug, kabler, mv.

Etter dagens bestemmelser i plan- og bygningsloven er både første gangs plassering av private og kommunale vann- og avløpsanlegg og senere omlegginger og utbedringer som utgangspunkt søknadspliktig, mens reparasjoner ved rør- og ledningsbrudd er unntatt fra søknadsplikten etter pbl. § 20-1, se byggesaksforskriften § 4-1 bokstav c) nr. 8. I veiledningen til byggesaksforskriften skriver Direktorat for byggkvalitet (Dibk) følgende:

Plassering av vann- og avløpsanlegg, herunder stikkledninger, er søknadspliktig etter pbl. § 20-1 første ledd bokstav a og b. Unntak er gjort for lokal drenering som ikke er tilknyttet

overvanns- og avløpsnett, samt reparasjoner på vann- og avløpsanlegg ved rør- og ledningsbrudd.

Kommunal- og regionaldepartementet har i en prinsipputtalelse uttalt følgende: "I situasjoner der en privat blir pålagt å sanere og omlegge eksisterende privat stikkledning, vil dette ikke være en "reparasjon ved rør- og ledningsbrudd". En slik omlegging er derfor ikke direkte unntatt fra søknadsplikten i plan- og bygningsloven."

I prinsipputtalelsen av 01.04.2011 skriver departementet videre at kommunene kan unnta andre mindre tiltak, eksempelvis omlegging av stikkledninger, men at de må gjøre en konkret vurdering, der det må tas hensyn til størrelse, plassering, omgivelser mv:

I utgangspunktet skal kommunen vurdere det enkelte tilfelle, men det kan være praktisk at kommunen lager retningslinjer for hvilke tiltak kommunen ønsker å unnta, og eventuelt hvilke vilkår som må oppfylles for å unnta tiltaket fra søknadsplikten. På den måten sikrer man både forutsigbarhet og likebehandling.

Det varierer i hvilken grad kommunene krever søknad for legging, omlegging og utskiftning av private stikkledninger. Det er nok også varierende søknadspraksis når kommunen skal legge om og skifte ut sine egne hovedledninger. Dette viser at det er et stort behov for å klargjøre søknadsplikten for vann- og avløpsanlegg.

Vi anbefaler at endringen i plan- og bygningsloven følges opp med et forskriftsarbeid med tanke på å gjennomgå hvilke tiltak som bør være søknadspliktige. I et slikt arbeid er det viktig at aktører i vannbransjen trekkes tungt inn. Det er lite hensiktsmessig med lokale variasjoner for hvilke tiltak som skal kreve søknad. Dagens regulering, hvor huseiere og kommuner må lete i et brev fra KRD for å finne ut om tiltak er søknadspliktige er svært uheldig.»

Forholdet til forskrift til § 32 i vegloven

I løpet av høringsperioden, ble det 8. oktober 2013 fastsatt forskrift til § 32 i vegloven; om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig veg. I denne forskriften er det særlig 2 bestemmelser som har sammenheng med forslag til nye bestemmelser om geodata for ledninger m.v. i kart- og planforskriften. Det er § 9 om forholdet til eksisterende ledningsanlegg og § 14 om innmåling av ledningstrasé. I tilhørende veileder om ledninger i riksveger er det i kap. 5 gitt nærmere anvisninger om innmåling av ledningstrasé.

Det er viktig at de krav som settes til ledningseierne om innmåling og innrapportering av geodata er harmoniserte, og at regelverket etter vegloven og regelverket etter kart- og planforskriften ikke stiller avvikende krav til innmåling og innrapportering. Vi ber departementet vurdere om det er behov for justeringer i forskriftsbestemmelser til kart- og planforskriften som følge av den nye forskriften og veilederen til § 32 i vegloven.

Forholdet til geodataloven

På samme vis er det viktig å sikre at de nye bestemmelsene om geodata i kart- og planforskriften er harmoniserte med INSPIRE-direktivet og den norske geodataloven. Dette er noe drøftet i høringsnotatet. I og med at dette også er et relativt nytt lovverk, er det viktig med god informasjon og klargjøring av praktiske konsekvenser av de ulike lov- og forskriftsbestemmelsene overfor tiltakshavere og kommuner.

Forslag til EU-regulering om bredbånd i ledninger

Som Norsk Vann har tatt opp i «Samarbeidsforum for ledninger i grunnen», har EU-kommisjonen under utarbeidelse et forslag til «Regulation on measures to reduce the cost of deploying high-speed electronic communications networks». Det er flere sider av dette forslaget som er betenkelige, og som Norsk Vann samarbeider på europeisk nivå om å påvirke, bl.a. kravet om at eiere av vann- og avløpsledninger skal stille sine ledninger til

disposisjon for fremføring av bredbånd. Det er helt uakseptabelt når det gjelder drikkevannsledninger og har mange ulemper også i avløpsledninger.

I sammenheng med høring av nye krav til geodata for ledninger m.v. i grunnen, vil vi peke på forslaget til artikkel 4 om «transparency concerning physical infrastructure», som stiller krav om at bredbånd-leverandører skal kunne få tilgang til geodata m.v. fra andre ledningseiere. Vi ber om at arbeidet med denne reguleringen fra EUs side blir fulgt nøye av norske myndigheter og blir gjenstand for oppmerksomhet også i «Samarbeidsforum for ledninger i grunnen».

Fastsettelse og overgangsregler

Vi støtter departementets forslag om å gi overgangsbestemmelser slik at nye krav til geodata for ledninger m.v. i grunnen ikke gjelder før en viss tid etter fastsettelse av forskriftsendringen. Vi ber departementet vurdere nærmere om 2 år er tilstrekkelig som overgangsperiode eller om det er behov for lengre tid til omstillingen, basert på hvilke utfordringer og problemstillinger som blir meldt inn gjennom høringen av nye bestemmelser.

Avsluttende kommentar

Det er svært viktig å få til en bedre samordning av arbeider med ledninger m.v. i grunnen, både ut fra et sikkerhetsmessig og samfunnsøkonomisk perspektiv.

Norsk Vann hilser velkommen forslaget til nye krav om dokumentasjon og utveksling av geodata for ledninger m.v. i grunnen. Vi håper våre innspill vil være til nytte for departementet i det videre arbeidet med forskriftsbestemmelsene og utdypende bestemmelser til forskriften i veiledninger o.l.

Vi ser frem til fortsatt god dialog med departementet gjennom «Samarbeidsforum for ledninger i grunnen», som vil arbeide med mange av de problemstillingene som per i dag ikke er avklart og som forskriftsforslaget heller ikke gir endelig løsning på.

Norsk Vann forstår at ansvaret for plan og geodata i realiteten allerede er overført fra Miljøverndepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet, jf. endringer foretatt i departementsstrukturen av ny regjering. Vi vil benytte anledningen til å nevne at leder av samarbeidsforumet, Magnar Danielsen fra Miljøverndepartementet, har spilt en avgjørende rolle for å få etablert det gode samarbeid mellom berørte myndigheter og bransjer og for at det allerede er satt i gang sentrale arbeider på området.

Vi ber om at myndighetenes prioritering av arbeidet innen «Samarbeidsforum for ledninger i grunnen» ikke svekkes, men derimot forsterkes ytterligere, ved overføringen av ansvar og personell mellom de to departementene.

Med hilsen
Norsk Vann BA

Einar Melheim
Direktør

Toril Hofshagen

Kopi til: KS

** Norsk Vann er en ikke-kommersiell interesseorganisasjon for vannbransjen. Organisasjonen skal bidra til å oppfylle visjonen om rent vann ved å sikre bransjen gode rammevilkår og legge til rette for kompetanseutvikling og kunnskapsdeling. Norsk Vann eies av norske kommuner, kommunalt eide VA-selskaper, kommunenes driftsassistanser for VA og noen private andelsvannverk. Norsk Vann representerer 360 kommuner med ca 95 % av landets innbyggere. Norsk Vann har en samarbeidsavtale med KS.*