



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Dato: 17.12.2013

Deres ref.:

Vår ref.: 12/01662-7

Saksbeh.: Leif Rune Ulle
Org. enhet: Geodataseksjonen

Arkivkode: 52

UTTALELSE TIL "HØRINGSNOTAT - FORSLAG OM KRAV TIL REGISTRERING OG UTVEKSLING AV GEODATA OM LEDNINGER I GRUNNEN"

Vi viser til høringsbrev av 3.9.2013 fra Miljøverndepartementet om forslag om innføring av krav etter plan- og bygningsloven om dokumentasjon, forvaltning og utveksling av geodata for ledninger og andre anlegg i grunnen. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har bedt Bymiljøetaten om å forestå utarbeidelse av høringsuttalelsen fra Oslo kommune, herunder innhente eventuelle uttalelser fra andre berørte kommunale virksomheter. Uttalelsen avgis av etaten i henhold til delegert fullmakt.

Bymiljøetaten har i brev av 18.10.2013 bedt følgende kommunale virksomheter komme med sin uttalelse: Beredskapssetaten, Brann- og redningsetaten, Byantikvaren, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Plan- og bygningsetaten, Vann- og avløpsetaten og Renovasjonsetaten.

Av disse har Beredskapssetaten, Brann- og redningsetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Plan- og bygningsetaten og Vann- og avløpsetaten gitt tilbakemelding og vi har i denne uttalelsen oppsummert sentrale trekk fra tilbakemeldingene.

Generelt

Oslo kommune vil berømme departementet for ett godt initiativ om forvaltning av ledninger og andre anlegg i grunnen. Høringsnotatet gir ett omfattende statusbilde og dekker en rekke relevante problemstillinger for Oslo kommune.

Notatet gir flere gode eksempler på nytten av å stedfeste installasjoner i undergrunnen, som på sikt vil kunne gi en betydelig samfunnsøkonomisk nytte for samfunnet.

Gjennom arbeidet med undergrunnsprosjektet¹, fokus på publikum og i rollen som bl.a. ledningseier og veiholder ser vi at det er behov for innføring av krav om dokumentasjon, forvaltning og utveksling av geodata for ledninger og andre anlegg i grunnen og er positiv til forslaget om å samordne data vedrørende tiltak i undergrunnen. I sum tror vi det er riktig å hevde at det er relativt stort avvik mellom status og behov. Målet med de grepene som nå gjøres må være å tette dette gapet.

Hva skal registreres og utleveres?

Det er gjort en stor innsats for å komme i mål med SOSI ledning 4.5. Et sentralt punkt for å avklare hva som skal registreres og utveksles er produktspesifikasjoner basert på denne og andre bransjestandarder. Oslo kommune er selv ansvarlig for oppgaver som i neste omgang vil forplikte oss til å levere nye data og kanskje også eksisterende data frivillig eller som en plikt om vi får gjennomslag for det. En klar definisjon av innholdet på det vi skal levere må være på plass før vi kan sette i gang potensielt store strukturendringer på eksisterende forvaltningsdatabaser og rutiner vedrørende som bygget leveranser jf. tiltak listet opp i kapittel 8.3.2. ("Tiltak som foreslås omfattes av nye krav til stedfesting og registrering").

Produktspesifikasjoner eller klare definisjoner av hva som skal inngå i leveransepakken eksisterer ikke per dags dato og vi mener at dette bør være på plass og forankret i de ulike organisasjonene før man setter en frist for implementering av nytt regime. I tillegg mener vi det er viktig med en klargjøring av roller, ansvarsforhold og konsekvenser for involverte parter.

I kapittel 8.3.1 blir det presisert et antall tiltak som foreslås omfattes av nye krav til stedfesting og registrering. Oslo kommune anser ikke listen som komplett og ønsker at den skal være uttømmende. Vi stiller spørsmålsteget ved hvorfor denne registreringsplikten ikke skal omfatte:

- Tunneler
- Tekniske rom
- Fjellrom
- Underjordiske parkeringskjellere
- Underjordiske avfallssystem
- Energibrønner

Energibrønner

Antall energi- og grunnvannsbrønner er økende. Det er sannsynlig at det i fremtiden vil oppstå flere konflikter mellom f.eks. jernbane- og vegtunneler og energi- eller grunnvannsbrønner. Med dagens ordning er det vanskelig for kommunen og tiltakshaver å få oversikt over hvor eksisterende brønner er etablert. Ukontrollert etablering av slike brønner risikerer også å ødelegge annen etablert infrastruktur, samt at det ved nye prosjekter i

¹ I regi av PBE er det etablert et prosjekt for økt kunnskap om og styrket forvaltning av undergrunn i Oslo. Prosjektet gjennomføres i samarbeid med flere etater i Oslo kommune. De øvrige etatene som deltar i prosjektet er Vann- og avløpsetaten (VAV), Byantikvaren (BYA), Bymiljøetaten (BYM) og Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY).

Grunnlaget for prosjektet er at PBE ser at det er et økende behov for en samlet forvaltning av informasjon om underjordiske forhold i Oslo. PBE ser en klar utvikling i retning av:

- økt utnyttelse av undergrunnen
- flere mulige interessekonflikter (for eksempel energibrønner vs nye samferdselstunneler)
- uheldige konsekvenser som følge av inngrep (for eksempel setninger i bevaringsverdig bebyggelse og mulig tap av kulturminner grunnet drenering av grunnvann)
- klimaendring med økt ras og flomfare

Oslo kommune anser at det er et økende behov for en samlet og aktiv forvaltning av underjordiske forhold i Oslo

undergrunnen ikke finnes en tilstrekkelig oversikt som viser hvor slike brønner er etablert. Alt dette kan resultere i store kostnader i forbindelse med at etablerte konstruksjoner kan bli ødelagt eller det kan føre til fordyring og forsinkelser av byggeprosjekter. Kommunen mener derfor at etablering av slike brønner bør være søknadspliktig etter plan- og bygningsloven.

Eksisterende ledninger

Vi registrerer at forslaget legger opp til at ledningseier skal ha plikt til å levere inn informasjon kun om nye ledninger. For eksisterende ledninger skal det være frivillig for ledningseier å levere informasjon. I verste fall innebærer dette at 700.000 kilometer med ledninger i grunnen ikke vil bli registrert. Dette kan fordyre byggeprosjekter, samt at det kan medføre skader på eksisterende ledninger. Oslo kommune mener derfor at man må vurdere å foreta en endring i plan- og bygningsloven slik at ledningseiere også får plikt til å levere informasjon om eksisterende ledninger i grunnen. Hvis en fremtidig landsdekkende database skal være formålstjenlig for påvisning er dette et nødvendig tiltak. For å realisere nytten av ett nytt felles opplegg mener vi det er avgjørende å heve ambisjonsnivået og innføre en plikt til å utveksle det som allerede er registrert. Ved kun å registrere nye objekter samt forplikte seg til å rapportere det man finner ved gravearbeidet slik det er foreslått i kapittel 8.3 side 39, vil registrering av informasjon under grunnen ta veldig mange år. Det nevnes i notatet at dette blir opp til hver enkelt aktør og man kan gjøre dette på frivillig basis, men Oslo kommune mener at dette må være obligatorisk. Vi er klar over utfordringen ved å finne riktige lovhjemler, men anser nytteverdien ved å få dette på plass forsvaret en nærmere utredning.

En felles database med kun nye ledninger, og eventuelt det man kommer over, vil etter vår vurdering ha en marginal nytteverdi og ikke være ett svar på de utfordringene vi i dag står ovenfor. Vi stiller også spørsmål ved hva som er tenkt vedrørende rettighetene til dataene. Så langt vi kan se er ikke dette diskutert i høringsnotatet og vi mener dette bør avklares før det blir innført pålegg om innsamling av data.

Hvordan man rent praktisk skal registrere eksisterende ledninger man finner i forbindelse med gravearbeider er også noe vi mener bør komme klarere fram. Erfaringer viser at det til tider kan være vanskelig å få påvist hvem som er ledningseier og hva slags funksjon ledningen har, og i praksis kan man oppleve at dette kravet ikke vil bli etterfulgt ettersom utfordringene med å finne korrekt informasjon kan være for store. Så vidt vi kan se av notatet er det ikke lagt opp til noen kvalitetssikring for plassering av ledninger og heller ikke om hvordan nøyaktigheten på dataene sikres.

Vi tror det kunne vært fornuftig å se på mulighetene for at det fantes et fast innmålingsteam med kompetanse for å gjøre korrekte innmålinger ved pågående gravearbeid. På denne måten vil man sikre seg at all data blir registrert og at innmålingene blir gjort etter de fastlagte krav og levert på riktige formater med tilfredsstillende nøyaktighet. Man bør vurdere incitament overfor de som bidrar med informasjon.

Vedrørende forslag til endring i kart- og planforskriften § 8a

Oslo kommune mener at forslaget til endring i § 8a, om underretning til kommunen om tiltakets plassering slik det er utført for nødvendige ajourføring av det offentlige kartverket, vil medføre at kommunen må ha et apparat for å administrere mottak og videre distribusjon, noe kommunen ikke har i tilstrekkelig omfang i dag. Erfaring med andre temadata viser at dette kan være svært vanskelig å administrere og holde orden på. Hvis kommunen blir pålagt dette ansvaret, vil dette kreve at det avsettes betydelig ressurser til dette arbeidet.

Når det gjelder forslag til § 8a siste ledd, om unntak fra særskilt underretning til kommunen hvis tiltakshaver har inngått avtale med Statens kartverk om registrering med mer standardisert måte til brukere via elektronisk kommunikasjon, er det viktig at kommunen har adgang til all

denne informasjonen elektronisk og at kommunen kan bruke denne informasjonen videre i sine systemer og ved sin saksbehandling. Teknologiske nyvinninger som sikrere automatisk dataflyt, gjennom f.eks. geosynkronisering, blir ett avgjørende suksesskriterie. I tillegg er det viktig at registreringen av nye opplysninger gjøres fortløpende og alltid er oppdatert.

Det mangler etter Oslo kommunes oppfatning en tilstrekkelig analyse av hva *”krav etter plan og bygningsloven om dokumentasjon, forvaltning og utveksling av geodata for ledninger og andre anlegg i grunnen”* kommer til å innebære for kommunene. Dette bør utredes nærmere.

Oslo kommune etterlyser et avsnitt under kapittel 10 som analyserer de økonomiske og administrative konsekvensene for kommunene av den nye formuleringen av § 8a. Denne analysen må presisere hvordan kommunene skal forvalte den informasjon som sendes inn til kommunene, herunder hvordan ivareta og håndtere forhold av betydning for eierrettigheter til informasjonen og eventuell betaling for formidling av data.

På samme måte etterlyser også Oslo kommune en klargjøring i kapittel 10 av hvilke effekter det får for kommunene hvis data om ledninger i grunnen blir en del av det offentlige kartgrunnlaget. Hvis kommunene blir pålagt å gjøre disse dataene tilgjengelig eksternt og internt for saksbehandling, innebærer dette en økt arbeidsmengde, noe som må kompenseres ressursmessig.

Portal for tiltakshaver

Det står ikke noe om hva slags type kontroll det er tenkt utført på disse registreringene fra tiltakshavere i høringsnotatet. Erfaringer hentet fra K-grav i Oslo viser at det er viktig med et kontrollorgan som sikrer at de koordinerte planene blir fulgt ved de fysiske gravearbeidene; at traséen som blir anlagt er lik den som ble godkjent. Om ledningene er plassert unøyaktig i forhold til godkjent trasé, må entreprenøren kunne pålegges å flytte anlegg på egen regning. Vi tror ikke en portal med «lav brukerterskel» og «god brukervennlighet» kan kompensere for manglende basiskunnskaper på kart og ikt-verktøy hos tiltakshavere som er tenkt å pålegges denne oppgaven. Vi tror dette er en jobb som bør utføres av kvalifiserte personer med nødvendig fagkompetanse.

Teknologivalg - Utsveksling av data

Når det gjelder utveksling av data mener vi det bør gjøres undersøkelser om dette er utprøvd andre steder og hvorvidt dette har vært en suksess eller ikke.

Det kan være nyttig å se til løsninger i land det kan være naturlig å sammenligne seg med. Et interessant eksempel er det nederlandske systemet KLIC: *”I KLIC så sender ledningseierne sine ledningskart til KLIC på ett felles format og koordinatsystem. Og når alle har svart så komprimerer/pakker KLIC sammen alle filer og sender dem som en zip-fil til den som har etterspurt dem. Den som har etterspurt informasjonen har et enkelt program for å se på alle innkomne ledningskart. Svaret forelå etter under tretti minutter. Ledningseieren har ellers to dager på seg for å gi svar. Etter to uker slettes ledningseiernes svar på KLIC”*.²

Et annet interessant eksempel er det svenske systemet Ledningskollen: *”Post- och telestyrelsen driver satsningen Ledningskollen.se. Syftet med webbtjänsten är att minska antalet grävskador på samhällets infrastruktur. Tjänsten finansieras med offentliga medel. Det är gratis att ställa frågor och att registrera sig som ledningsägare på Ledningskollen.se. Tjänsten fungerar även för samordning, projektering och planärenden”*³

² https://www.ledningskollen.se/Svenska/Nyheter_och_Press?N=3737831 (Oversatt til norsk i dette dokumentet – Oslo kommunes bemerkning)

³ https://www.ledningskollen.se/Svenska/Om_oss

Informasjonssikkerhet

Notatet tar helt riktig opp forholdet til informasjonssikkerhet som en betydelig problemstilling som det må jobbes videre med. Vi mener det blir for enkelt og i neste omgang å henvise til at dette ikke er en del av høringen, men er noe «andre» må jobbe med og likevel innføre ett nytt regime fra 1.1.2014 med en to års overgangsperiode. Dette arbeidet vil også være nødvendig for å komme i mål med produktspesifikasjoner og på hvilken måte dataene eventuelt også kan gjøres tilgjengelig som en del av Det offentlige kartgrunnet.

Vi støtter prinsippet om at det er ledningseierne som skal forvalte originaldataene. I dette ligger det også ett ansvar for å vurdere informasjonssikkerhet rundt «egne» data. Om man setter til side arbeidet med å jobbe frem tydelig juridiske retningslinjer vil man oppleve at data ikke blir utlevert fordi dataeier vil være usikker på om informasjonssikkerheten er ivaretatt i sentral løsning og at oppfattelsen og dermed praktiseringen av overlevering av data vil være ulik hos de ulike dataeierne.

Det må også gjøres en avveining om sikkerhetsutfordringer versus enkel tilgang til data, og herunder kvaliteten/oppløsningen på, samfunnsviktige geodata og må ikke glemmes i forbindelse med den i utgangspunktet svært gode samfunnsnyttige hensikten deling av geodata har. Sammenstilling av ulike typer geodata som hver for seg ikke er klassifisert som skjermingsverdige må også gjennomgås med tanke på potensielle problemstillinger ved sammenstilling av andre data.

Øvrige bemerkninger til høringsforslaget

Oslo kommune har merket seg at høringen ikke omtaler forskrift om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig vei. Denne forskriften er etter vår vurdering også av betydning for høringen og inneholder blant annet en vid definisjon av ledningsanlegg.

Det savnes også en vurdering av erstatningsansvar ved feil i datagrunnet som medfører skader på for eksempel på eksisterende ledninger.⁴

Konklusjon

Oslo kommune berømmer departementet for initiativet til å få en god oversikt over ledninger og andre anlegg i grunnen. I vårt høringssvar har vi redegjort for det vi mener er nødvendige grep for bedre måloppnåelse og tilfredsstillende krav til informasjonssikkerhet. Kort oppsummert er det følgende.

1. Noen må ta ansvar for en koordinering av forholdet til informasjonssikkerhet.
2. Uttømmende lister på registreringsplikt av data i undergrunnen.
3. Utrede behovet for og eventuelt å endre lovverk slik at også eksisterende ledninger som er stedfestet skal utleveres.
4. Energibrønner bør være søknadspliktig etter plan- og bygningsloven.
5. Definere innhold av hva som skal leveres – produktspesifikasjoner.
6. Vurdering av erstatningsansvar ved feil i datagrunnet.
7. Analysere konsekvenser for kommunen ved ny formulering i *kart- og planforskriften § 8a*

Flere av punktene ovenfor må etter vår vurdering være på plass for bedre måloppnåelse og slik at ledningseiere og andre kan gjøre nødvendige tilpasninger i organisasjon og IT-systemer. Det

⁴ Se for eksempel sak 11- 167783ASD-/ELAG/ hvor Eidsivating lagmannsrett våren 2012 slår fast at den ansvarlig prosjekterende skal kunne stole på fakta fra kommunen.

er isolert sett ikke noe i veien for å iverksette reglementet fra 1.1.2014, men avhengig av fremdrift på punktene ovenfor tror vi en endelig implementering fra 1.1.2016 er for optimistisk.

Med vennlig hilsen

Hans Edvardsen
etatsdirektør
Godkjent elektronisk

Roy Birger Evensen
divisjonsdirektør

Kopi til: Byrådsavdeling for miljø og samferdsel