

Samferdselsdepartementet

Postboks 8010 Dep  
0030 OSLO

## Hørings svar fra DSB vedr. Forslag til endringer i veglova, mfl. ved overføring av fylkesveiadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene

DSB understøtter Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og beredskap. Dette innebærer å ha oversikt over samfunnsutfordringer og bygge robuste samfunn i samarbeid med samfunnsaktører. Samordningsansvaret innebærer å tilrettelegge for samarbeid mellom samfunnssikkerhetsmyndighetene på alle forvaltningsnivåer for å styrke det forebyggende arbeidet og ved håndtering av uønskede hendelser. DSBs samordning på samfunnssikkerhetsområdet er et tverrsektorielt arbeid som berører både det sentrale, regionale og lokale nivået i forvaltningen. DSB arbeider ut mot alle forvaltningsnivåer og mange sektorer og har bred oversikt over arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, lokalt, regionalt og nasjonalt. I tillegg er DSB fag- og tilsynsmyndighet etter eksplosivforskriften og brann- og eksplosjonsvernloven. Våre viktigste innspill til høringen knytter seg til områdene:

- **Styring og oppfølging av samfunnssikkerhet og beredskap i vegsektoren**
- **Statens vegvesens videre rolle i sikkerhets- og beredskapsoppgaver**
  - o *Vegnормaler og fraviksmyndighet*
  - o *Byggherre og ansvar for sikker håndtering av eksplosiver*
  - o *Brannsikkerhet i tunneler og innsats- og kommunikasjonsmuligheter for brann- og redningsvesenet ved hendelser*
- **Kontrollmekanismer i forvaltningen av vei**
  - o *Plan- og innsigelsesmyndighet*
  - o *Tilsyn med fylkesveger - Vegtilsynets rolle*

DSB forutsetter at overføring av ansvar for fylkesvegadministrasjon, sikrer at hensynet til samfunnssikkerhet og beredskap ivaretas på en fortsatt god måte, slik at framtidig planlegging, vegbygging og drift blir like sikkert som i dag. Dette betyr blant annet at vegmyndighetene må kunne opprettholde sitt ansvar for vei som kritisk samfunnsfunksjon<sup>1</sup>. Klimaendringer fører allerede i dag til økte utfordringer for veinettet i Norge, og utfordringene vil øke i framtiden.

På noen områder knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap, er det anbefalt at Statens vegvesen beholder et nasjonalt ansvar. I høringsutkastet sier departementet at Statens vegvesen etter Samferdselsdepartementets mening fortsatt "*bør ha ansvar for fellesoppgaver på tvers av vegklasser. Et eksempel på slike fellesoppgaver er de fem regionale vegtrafikksentralene som overvåker tunneler, styrer variable skilt og tar imot og formidler vegmeldinger m.m. Et annet eksempel på fellesoppgaver er den nasjonale vegdatabanken – NVDB.*" Dette er DSB enig i. Samhandling og kommunikasjon mellom vegeier/byggherre, entreprenør og vegtrafikksentralen er vesentlig for at trafikkavviklingen skal fungere,

<sup>1</sup> [DSBs rapport Samfunnets kritiske funksjoner](#) (2016)

slik at sikkerhet og framkommelighet for trafikantene blir ivaretatt på en helhetlig måte. Dette er særlig viktig i beredskapssituasjoner.

DSB ønsker imidlertid også å påpeke at vegnormaler og fraviksmyndighet, håndtering av eksplosiver og brannssikkerhet i tunneler og innsats- og kommunikasjonsmuligheter for brann- og redningsvesenet, har stor betydning for et enhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette omtales nærmere nedenfor.

### **Styring og oppfølging av samfunnssikkerhet og beredskap i vegsektoren**

Av høringsnotatet med kommentarene til ny § 10 i Vegloven, framgår et tydelig skille i ansvar mellom Statens vegvesen og fylkeskommune innen samfunnssikkerhet og beredskap i vegsektoren, og krav til samfunnssikkerhets- og beredskapsoppgaver, både i Statens vegvesen og fylkeskommunene.

DSBs utfordring er at vi ikke kan se at denne avklaringen fullt ut er videreført i forslag til endringer i vegloven. Forslaget til § 10 viser til "nasjonale oppgaver" som i kommentarene er knyttet til særskilte beredskapstiltak som reservebrumateriell og faglig ekspertise knyttet til sikkerhet på veg i forbindelse med fare, eller naturhendelser som skred og flom. Det selvstendige ansvaret for Statens vegvesen og fylkeskommunene for å ivareta samfunnssikkerhet og beredskap tilknyttet henholdsvis riksveg og fylkesveg følger ikke av lovendringen, heller ikke krav til kunnskapsgrunnlag gjennom risikobilder og effektive og robuste beredskapsorganisasjoner slik som kommentaren til endringene beskriver.

Forslaget til § 10 opprettholder denne uklarheten ved å koble Statens vegvesen ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap til "offentlig veg". Her opprettholdes inntrykket av at ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap ikke er fordelt på forvaltningsnivå og etter ansvarsprinsippet slik høringsnotatet legger til grunn, men beholdes hos Statens vegvesen. DSB foreslår en presisering der "offentlig veg" omtales som riksveg og fylkesveg, slik at ansvaret tydeliggjøres.

Av forslaget til § 10 framgår det at "departementet kan gi forskrift som regulerer ansvar og samarbeidsplikt". DSB anbefaler at det alt i forslag til lov skiller mellom de ulike vegmyndighetenes ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap. Grunnlaget for dette er rent forvaltningsmessig, staten styrer kommuner og fylkeskommuner gjennom lov og forskrift. Innen samfunnssikkerhet og beredskap er det spesielt viktig å ha tydelige ansvars- og forvaltningslinjer. I lov ev. forskrift bør det også konkretiseres krav til samfunnssikkerhet og beredskap, herunder krav til oversikt over risiko og sårbarhet, forebyggende tiltak, beredskapsplaner og beredskapsorganisasjon og kontinuerlig oppdatering og utvikling av vegmyndighetens beredskap. For at risiko og sårbarhetsanalyser, beredskapsplaner og beredskapsorganisasjon skal være et målrettede virkemidler som planleggingsgrunnlag for vegmyndighetens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, anbefaler DSB å gi konkrete krav til innhold i disse, se avsnitt om veitilsynets rolle nedenfor.

Til fylkeskommunen kan det i tillegg stilles krav/plikt om å delta når fylkesmannen inviterer til aktiviteter for å samordne samfunnssikkerhet og beredskap i fylket, som f.eks. risiko- og sårbarhetsanalyse for fylke (fylkesROS) og i fylkesberedskapsrådet.

### **Statens vegvesens videre rolle i sikkerhets- og beredskapsoppgaver**

#### *1. Vegnormaler og fraviksmyndighet*

Fylkesvegene er en sentral del av transportsystemet i Norge, og i gjeldende Nasjonal Transportplan (NTP 2018-2029) omtale av fylkesvegene heter det blant annet at "God framkommelighet er viktig uansett om man kjører på en vei eid av staten eller fylkeskommunen". Det er derfor viktig at statens og fylkeskommunenes innsats for å tilby et effektivt transportsystem er samordnet og helhetlig" (Meld. St. 33 2016-2017).

Fra et samfunnssikkerhetsperspektiv er det viktig at vegnettet har et jevnt og høyt kvalitetsnivå både når det gjelder sikkerhet og framkommelighet, uavhengig av hvem som eier dem. Transport og logistikk er en kritisk samfunnsfunksjon som samfunnet er svært avhengig av. En overføring av ansvar fra Statens vegvesen til fylkeskommunene, kan føre til større kvalitetsforskjeller mellom riksveger og fylkesveger, og mellom fylkesvegene i de ulike fylkene. For å motvirke dette, kan staten bruke den styringsmekanismen som vegnormalene med tilhørende fraviksprosesser er.

Vegnormalene er ett av virkemidlene staten har til å styre og påvirke sikkerhetsnivået i vegtrafikken. De stiller krav til bl.a. vegbygging, vegutforming, tunneler, bruer og fergekaier, rekkverk og trafikksikkerhetsutstyr. Normalene oppdateres jevnlig og gjenspeiler ny kunnskap og beste praksis på området. Vegnormalene er kravdokumenter som har hjemmel i forskrift etter Veglovens § 13 for anlegg av all offentlig veg, mens skilt-, oppmerkings- og signalnormalene er hjemlet i skiltforskriftens § 35 etter vegtrafikkloven.

I dag er Vegdirektoratet fraviksmyndighet for riksveger, mens fylkeskommunene er det for fylkesvegene. Prosessene for å søke fravik har vært like for både riks- og fylkesveger og blitt ivaretatt av sams vegadministrasjon. Hvis ansvaret for både søknadsprosessen om fravik og vedtaksmyndighet blir lagt til fylkeskommunene etter reformen, kan hele fraviksbehandlingen framstå som intern og med mangelfull kvalitetssikring. Det bør derfor vurderes om Statens vegvesen/Vegdirektoratet bør være fraviksmyndighet for både riks- og fylkesveger. Dette vil bidra til å kvalitetssikre fraviksprosessen for fylkesveger ved at to uavhengige instanser er involvert. Å samle fraviksmyndigheten vil dessuten bidra til mer ensartede vurderinger utført av et større fagmiljø.

Vi forutsetter videre at Statens vegvesen vil fortsette å være eneste fraviksmyndighet for vegnormalene etter skiltforskriften, slik som i dag (for både kommunale, fylkeskommunale og riksveger).

## 2. Byggherre og ansvar for sikker håndtering av eksplosiver

DSB er fag- og tilsynsmyndighet etter eksplosivforskriften<sup>2</sup>, som stiller krav til enhver håndtering av eksplosiver, herunder bergsprengning. Formålet med forskriften er å forebygge ulykker og uønskede hendelser knyttet til håndtering av eksplosiver, og forhindre at eksplosiver kommer på avveie eller havner i urette hender.

Hver dag avfyres det flere hundre salver i Norge, hvorav mange i forbindelse med vegprosjekter. I eksplosivforskriften stilles det derfor krav om at både den som *skal ha utført* et bergsprengningsoppdrag og *den som utfører* oppdraget har et ansvar for å ivareta sikkerheten.

Den som skal ha utført bergsprengningsoppdrag vil for eksempel være en byggherre, slik som Statens Vegvesen eller fylkeskommunen er for vegprosjekter. Etter eksplosivforskriften vil de da ha et såkalt *påseansvar* overfor at den som utfører sprengningsarbeidet. Som et minimum skal byggherren påse at den som utfører sprengningsarbeidet har de nødvendige planer og sertifikater og har forsvarlige rutiner med hensyn til for eksempel plassering eller oppbevaring av sprengstoff på brukersted. I forbindelse med håndheving av bestemmelsen vil det i praksis bli stilt strengere krav til byggherren jo mer profesjonell denne er.

På vegprosjekter hvor det pågår mange parallelle arbeidsoperasjoner, ofte med utenlands arbeidskraft ukjent med norsk regelverk, er det svært viktig at det er utarbeidet god planer og rutiner for en sikker håndtering av eksplosiver og for gjennomføring av sprengningsarbeidene.

---

<sup>2</sup> Forskrift 15. juni 2017 nr. 844 om sivil håndtering av eksplosjonsfarlige stoffer.

Statens vegvesen har som byggherre eller representant for byggherre, opparbeidet seg en god kompetanse på bergsprengning og de kravene som stilles i eksplosivforskriften. Statens vegvesen har utarbeidet krav og rutiner for ivaretagelsen av påseansvaret, som har bidratt til en streng oppfølging av hvordan eksplosiver blir håndtert på prosjektene. DSB forutsetter at man ved overføringen av fylkesvegadministrasjonen fra Statens Vegvesen til fylkeskommunene sikrer den samme grad av oppfølging av påseansvaret og et høyt sikkerhetsnivå for håndtering av eksplosiver.

### 3. *Brannsikkerhet i tunneler og innsats- og kommunikasjonsmuligheter for brann- og redningsvesenet ved hendelser*

DSB er også fag- og tilsynsmyndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven overfor kommunale og interkommunale brann- og redningsvesen. DSB stiller krav om organisering, utrustning og bemanning for å sikre at befolkningen får god brannsikkerhet og at brann- og redningsvesenet er rustet til å gjøre en god innsats ved hendelser på vei og i tunneler.

Brann i vegtrafikk tunneler er omtalt som en stor risiko med potensial for alvorlige konsekvenser i ulike dokumenter, bl.a. i stortingsmeldinger og rapporter fra Statens havarikommisjon for transport. I dag er fagmiljøet på dette området samlet i Statens Vegvesen gjennom ordningen med felles veiadministrasjon. Når ansvaret for tunnelsikkerheten både i prosjektering, bygging og drift av vegtunnelene blir lagt til fylkeskommunen, er det viktig at dette fagmiljøet ikke blir svekket.

Tunnelsikkerhetsforskriftene stiller krav om sikkerhetsgodkjenning av vegtunnelene før nye blir tatt i bruk og periodiske inspeksjoner i drift. Dette blir i dag ivarettatt av Statens vegvesen, men vil nå bli overført til fylkeskommunen. I beredskapssammenheng står etablering og drift av nødsamband i tunnelene sentralt. Det er avgjørende at tunneler bygges med god brannsikkerhet og at det tilrettelagt for brann- og redningsvesenets innsats ved blant annet god beredskapsplanlegging, installasjon av nødvendig sikkerhetsutstyr og mulighet for sikker kommunikasjon/samband for brann- og redningsvesenet ved hendelser. Det er i dag etablert en avtale om installasjon av Nødnett i vegtunneler. En slik avtale må, dersom ansvaret fullt og helt overføres til fylkeskommunen, inngås med den enkelte fylkeskommune. Dette blir utfordrende både av praktiske og økonomiske årsaker, og kan føre til ulikt sikkerhetsnivå mellom de enkelte fylkene.

DSB er av den oppfatning at sikkerhetsoppfølgingen av vegtunnelene fortsatt bør være en nasjonal oppgave.

### **Kontrollmekanismer i forvaltningen av vei**

#### *Plan- og innsigelsesmyndighet*

Med endringer i ansvar mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene, kan dette få konsekvenser for de respektive myndighetens ansvar etter plan- og bygningsloven. Oversikt over innsigelsesmyndigheter i retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven bør endres. I dag er Statens vegvesen, regionskontor gitt innsigelsesmyndighet for riksveger og vegtransport, ref. rundskriv H-2/14. Det er grunn til å anta at dette bør endres til Statens vegvesen, og til også å gjelde fylkeskommunale veier, for å sikre at det forebyggende delen av vegmyndighetenes samfunnssikkerhetsarbeid blir ivarettatt.

Med overføring av myndighet for fylkesveg til fylkeskommunene får fylkeskommunene en sterkere rolle i planleggingen, nå både som fagmyndighet på veg og som regional planmyndighet. Ved siden av dette er kommunene lokal planmyndighet med råderett over lokal samfunnsutvikling og egen arealplanlegging. Departementet bør i videre saksgang vurdere om en overføring av vegmyndighet til fylkeskommunen, kan få konsekvenser for primærkommunenenes selvstyre.

### *Tilsyn med fylkesveger - Vegtilsynets rolle*

For å sikre kvalitet og kontinuerlig oppfølging, bør Vegtilsynet få en tilsynshjemmet for å føre tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap på vei. For tilsyn med fylkeskommunene må tilsynshjemmelen ha en kobling til kommuneloven og krav til statlig tilsyn i kommuner og fylkeskommuner. For å få til et godt tilsyn, er det viktig at regelverket er tydelige på krav til samfunnssikkerhet og beredskap.

### *Avslutning*

For DSB er det avgjørende viktig at nye måter å organisere statlig og regional virksomhet på, ikke svekker hensynet til samfunnssikkerhet og beredskap. Fordi vei er en kritisk samfunnsfunksjon, er DSB opptatt av at staten fortsatt bør inneha viktige veiledningsroller og kontrollmekanismer for å sikre en enhetlig og kompetent samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i ny organisering. Dette er etter DSBs syn viktig for å sikre en fortsatt helhetlig og trygg planlegging og drift av fylkesvegene. Vi håper våre innspill kan bidra til dette.

Med hilsen  
for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap  
Samordningsseksjonen

Cecilie Daae  
direktør

Elisabeth Longva  
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk.