

HØYRINGSNOTAT

29. februar 2016

Forslag til endring i lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar - nytt kapittel om statleg tilsyn med riksveginfrastrukturen for offentleg veg

Innhald

1 Hovudinnhald i høyringsnotatet

2 Bakgrunn

3 Gjeldande rett

4 Nærare om innhaldet i forslaget

4 Økonomiske og administrative konsekvensar

5 Forslag til endring i lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar

1. Hovudinnhald i høyringsnotatet

I dette høyringsnotatet legg departementet fram forslag til reglar i lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova) i eit nytt kap. II A som regulerer det statlege tilsynet knytt til riksveginfrastrukturen for transport på offentleg veg (Vegtilsynet).

Noverande Vegtilsyn vart etablert i 2012, og tilsynseiningas føremål har vore å betre tryggleik for transport på offentleg veg ytterlegare i tråd med nullvisjonen og nasjonalt fastsette mål. Vegtilsynet er ei eiga eining lagt direkte under vegdirektøren, med eit organisatorisk og styringsmessig skilje mellom Vegtilsynet og Statens vegvesens anna verksemd. Regjeringa vedtok i Prop. 117S (2014-2015) at Vegtilsynet skal skiljast frå Statens vegvesen. For å følgje opp regjeringas vedtak, føreslår departementet eit nytt kapittel II A med nye §§ 11a-11e i veglova som skal regulere det statlege tilsynet med riksveginfrastrukturen for transport på offentleg veg. Endringsforslaga skal sikre at Vegtilsynet får naudsynt heimel til å føre eit effektivt tilsyn både med Statens vegvesen og Nye Veier AS.

Organiseringa og den nærare reguleringa av Vegtilsynet skal vedtakast i forskrift. Ettersom heimel for Vegtilsynet si verksemd nå anbefalast flytta til eit nytt kapittel i veglova, tilrår departementet at dette kapittelet også omfattar ein særskilt heimel for departementet til å vedta instruks for Vegtilsynet. Dagens instruks er vedteke av departementet i forskrift 15.06.2012 nr. 523 med heimel i veglova § 9 første ledd. Den nye instruks for Vegtilsynet bør vedtakast på nytt med den nye heimelen.

Tilsynet skal gjennomføre risikobasert systemtilsyn på same måte som Vegtilsynet fører tilsyn i dag. Nye kapittel II A skal sikre Vegtilsynets myndigheit til å føre tilsyn både med Statens vegvesen og det statlege utbyggingsselskapet for veg, Nye veier AS, på riksvegnettet. Forslaget legg opp til at pliktsubjekta har plikt til å ha og bruke tilstrekkelege og effektive styringssystem for å ivareta tryggleik i veginfrastrukturen som dei har ansvar for. Systema skal ivareta dei reglar som gjennom veglova med forskrifter, samt plan- og bygningsloven og vegtrafikkloven har gitt reglar om teknisk og funksjonelle krav og prosedyrar, der tryggleik for transport på vegen er tillagt stor vekt ved utforminga av standardane og prosedyrane. Reglane gjeld i utgangspunkt all offentlig veg, men kan i nokon tilfelle vere avgrensa til bestemte vegar. Forslaget legg også til grunn at systema er implementerte i organisasjonane og at dei vert brukt i oppgåveløysinga som føresett. Forslaget inneheld vidare reglar som pålegg pliktsubjekta og eventuelle leverandørar å utlevere opplysningar og dokument m.m. til Vegtilsynet i den grad det er naudsynt for at Vegtilsynet skal kunne utføre sine oppgåver.

Noverande ordning for oppfølging av gjennomførte tilsyn er i dag berre basert på tilsynsrapportar, tilrådingar og dialog. Omorganiseringa av Vegtilsynet og det nye private pliktsubjektet Nye Veier AS opnar for endringar i behovet for tilsynsreaksjonar. For å sikre tilsynet sin effektivitet og pliktsubjekta sin rettstryggleik, føreslår departementet ein lovheimel som gir tilsynet myndigheit til å kunne gi pålegg om retting og tvangsmulkt. Samstundes legg forslaget opp til at noverande ordning med tilrådingar ved avvik tek slutt. Forvaltningsreaksjonane skal berre takast i bruk der det er naudsynt, og der fordelane veg meir enn ulempene. Ved å innføre denne reaksjonsforma, vert også klagerett på vedtaka i tråd med sakshandsamingsreglar i forvaltningsloven etablert.

Departementet ynskjer med sitt forslag å leggje til rette for god etterleving av regelverket og i forlenginga av dette – bidra til betre trafikktryggleik og betre framkome på vegar mm. Ved å lovfeste reglar om tilsyn vil dessutan tydinga av å føre tilsyn med tryggleik knytt til veginfrastrukturen bli understreka.

Høyringsnotatet tar ikkje opp endringar i veglova i samband med etableringa av utbyggingsselskapet for veg, "Nye Veier AS". Desse endringane skal vurderast og skal leggjast fram av departementet som ei eiga sak. Fylkesveg faller som tidlegare utanfor Vegtilsynets virkeområde, og omhandlas ikkje her. Departementet vil evt seinare kome tilbake til ei slik mogleg utviding av Vegtilsynet sine oppgåver til tilsyn med fylkesveg.

2. Bakgrunn

I Prop. 1 S (2010-2011) og Prop. 1 S (2011-2012) la departementet fram forslag om oppretting av eit statleg tilsyn med veginfrastruktur for offentlig veg. Føremålet med opprettinga av tilsynet var å betre tryggleiken ytterlegare for transport på offentlig veg i tråd med nullvisjonen og nasjonalt vedtekne mål. Tilsynsfunksjonen blei organisert som ei sjølvstendig eining direkte underlagt vegdirektøren med eit tydeleg organisatorisk skilje til Statens vegvesen si anna verksemd. I arbeidet med Transportreforma blei organiseringa av Vegtilsynet vurdert, og i Prop. 117S (2014-2015) kom regjeringa fram til at Vegtilsynet skal skiljast frå Statens vegvesen og opprettast som eit eige forvaltningsorgan under Samferdselsdepartementet. Føremålet med ei slik deling er å leggje til rette for eit meir uavhengig Vegtilsyn enn vi har i dag.

Det blei i St.meld. 25 "På rett vei", tilrådd å etablere eit utbyggingsselskap for veg, "Nye Veier AS". Stortinget ga sin tilslutnad til meldinga med grunnlag i Innst. 362 S den 15. juni 2015, og selskapet blei etablert den 1. januar 2016. Selskapet er etter avtale med departementet gjeve ansvar for utbygging av utvalde vegstrekningar innanfor TEN-T-vegnettet (Trans European Transport Network). Selskapet skal også ha ansvar for drift og vedlikehald av vegstrekningar det har bygd ut. Statens vegvesen skal fortsatt ha ansvaret for å byggje, drifte og vedlikehalde det resterande TEN-T vegnettet som selskapet ikkje har ansvar for samt all riksveg som ikkje er ein del av TEN-T-vegnettet. Det blei i same melding lagt til grunn at "Vegtilsynet gjennomfører systemtilsyn overfor utbyggingsselskapet på tilsvarande måte som Vegtilsynet gjennomfører systemtilsyn overfor Statens vegvesen når det gjelder sikkerhet knyt til veginfrastrukturen".

Etter departementet si vurdering er det på denne bakgrunn behov for eit eige kapittel i veglova som i større grad set fokus på tilsyn med riksveginfrastrukturen. Det er også særleg viktig at Vegtilsynet får eigne og tydelege lovheimlar no som det skal etablerast som ei sjølvstendig tilsynseining. Ei tydelegare plassering av ansvaret hos Statens vegvesen og Nye Veier AS medfører og eit behov for å innføre plikt til å ha og bruke tilstrekkelege og effektive styringssystem. Det bør og bli gitt tydeleg heimel for reaksjonar mot dei som ikkje driv innanfor regelverket.

3. Gjeldande rett

Da det i 2012 skulle opprettast eit tilsyn med riksveginfrastrukturen, blei Vegtilsynet etablert gjennom instruks fastsatt av Samferdselsdepartementet i forskrift 15.06.2012 nr. 523 med heimel i veglova § 9 første ledd. Det var ikkje behov for lovendringar. Vegtilsynets organisering, oppgåver og myndigheit er i dag regulert i denne instruksen.

Vegtilsynet er direkte underlagd vegdirektøren, med eit organisatorisk og styringsmessig skilje mellom Vegtilsynet og Statens vegvesen si verksemd elles. Det har som oppgåve å kontrollere og føre tilsyn med at Statens vegvesen har og bruker tilstrekkelege og effektive styringssystem som skal ivareta trafikktryggleiks krav i etatens arbeid med planlegging, utbygging, drift og vedlikehald på vegnettet. Styringssystem omfattar mellom anna system for planlegging, drift, vedlikehald, beredskap og anna forvaltning av riksveginfrastrukturen.

Vegtilsynet er bygd opp som eit risikobasert systemtilsyn. Det vil si at Vegtilsynet skal prioritere tilsynsverksemd mot dei område der risikoen for ulykker er størst. Vegtilsynet skal føre tilsyn med at krav om tryggleik knytt til veginfrastrukturen blir følgt av Statens vegvesen ved planlegging, bygging, drift og vedlikehald. For å sikre eit vegnett som førebyggjar skade på liv og helse og vernar om dei materielle og økonomiske verdiane transport på veg representerer, skal Vegtilsynet prioritere tilsynsverksemda si der risikoen for alvorlege ulykker er størst. Tilsynsmetodikken som nyttast, har også til hensikt å vere mest veileigna for effektivt å få resultat gjennom hele organisasjonen, ikkje berre der avvik er konstatert.

Vegtilsynet er også gjennom instruksjen tillagt enkelte andre oppgåver, mellom anna forskning og utvikling, informasjonsarbeid, føreslå endringar i regelverk og internasjonalt arbeid. Oppgåvene til Vegtilsynet omfattar ikkje myndigheitsområde som høyrer inn under andre offentlege kontroll- og tilsynsorgan, som til dømes politiet, Havarikommisjonen, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap eller Arbeidstilsynet.

Departementet la i Meld. St. 25 (2015-2015) til grunn at "*Vegtilsynet gjennomfører systemtilsyn overfor utbyggingsselskapet på tilsvarende måte som Vegtilsynet gjennomfører systemtilsyn overfor Statens vegvesen når det gjelder sikkerhet knyttet til veginfrastrukturen*". Dette inneber i praksis at Nye Veier AS er eit pliktsubjekt på lik line med Statens vegvesen. Nye Veier AS er et eige rettssubjekt skilt ut frå statsforvaltninga, og Vegtilsynets tilsynsmyndigheit overfor selskapet må ha sitt grunnlag i lov eller avtale. I denne høringa føreslår departementet dette heimla i veglova, men inntil ein slik lovheimel er på plass regulerast tilsynsmyndigheita overfor Nye Veier AS gjennom avtale.

Veglova har ikkje i dag eigne reglar for plikt for Statens vegvesen og Nye Veier AS til å ha og bruke tilstrekkelege styringssystem inkludert naudsynte prosessar, prosedyrar, standardar, kvalitetssystem m.m. for å følgje opp ansvaret dei har for å planlegge, byggje, drifte, vedlikehalde og forvalte vegnettet som dei har ansvaret for. Det kan likevel hevdist at pliktsubjekta uansett må ha og bruke eit slikt styringssystem uavhengig av lovregulering. Noverande systemtilsyn er også innretta mot at pliktsubjektet kan dokumentere at det har bygt opp eit internkontrollsystem, og at dette fungerer i praksis. Det er likevel i dag ingen plikt etter veglova for dei som er underlagt tilsyn til å utlevere naudsynte dokument m.m. og opplysningar til Vegtilsynet.

Vegtilsynet si oppfølging av tilsyn er utelukkande basert på tilsynsrapportar, tilrådingar og dialog. Ved oppfølging av gjennomførte tilsyn beskriv Vegtilsynet eventuelle observasjonar eller avvik etter eit tilsyn i ein tilsynsrapport. Desse rapportane offentliggjerast når dei er endeleg gitt frå seg. Rapportane inneheld også eventuelle tilrådingar ved avvik, som gjennom dialog og samarbeid med Statens vegvesen følgjes opp ved at vegvesenet gjennomfører tiltak for å lukke tilrådingane innan ein fastsatt frist. Tilsynet har hittil praktisert å gi vegvesenet frist på éin månad til å utarbeide tiltaksplan. Ut

frå tiltaksplanen vurderer tilsynet om tiltaka og tidsfristane er egna til å handtere avvika og tilrådingane. Basert på vurderinga kan tilsynet oppmode vegdirektøren om at tilrådingane skal lukkast, eller krevje ytterligare oppfølging. Det er ingen klagerett etter forvaltningsloven på tilrådingane.

St. prp. 1(2010-2011) la til grunn at ansvarleg vegmyndigheit, Statens vegvesen, innretta si leiing og si oppfølging slik at avvik blei handsama på ein forsvarleg måte innan forsvarlege fristar. Departementet uttala likevel at det burde etablerast naudsynt lovheimel for at departementet på eit seinare tidspunkt kunne gi tilsynet myndighet til å gi pålegg og sanksjoner, dersom dette viste seg naudsynt. Etter ei ny vurdering fant departementet seinare ut at det på det dåverande tidspunkt ikkje var eit reelt behov for å fastsetje reglar i lov eller forskrift som gav heimel til at tilsynet skulle kunne gi pålegg og vedta sanksjoner mot Statens vegvesen. Det er dermed ikkje i dag heimel for tilsynet til å gi pliktsubjektet forvaltningsreaksjonar eller sanksjonar ved manglande oppfølging av tilrådingar eller ved alvorlege avvik.

Dei fleste andre statlege tilsynsorgan har myndigheit til å ta i bruk forvaltningsreaksjonar og sanksjonar når feil og manglar avdekkast. I Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2014 kapittel 4.4, går det fram at tilsynsorganane for det meste har eit spekter av tilsynsreaksjonar, avhengig av kva det føres tilsyn med og kor alvorleg avviket vurderast å vere. Riksrevisjonens undersøking viste at så godt som alle tilsynsorganane ila pålegg, og to tredjedelar hadde i tillegg myndigheit til å ta i bruk sterkare reaksjonar. Nokre tilsynsorgan påpeikar avvika, men gir sjeldan pålegg eller sterke reaksjonar, samstundes som andre i større grad gir reaksjonar. Eit døme på dette som rapporten trekkjer fram, er Statens helsetilsyn som har ein svært restriktiv praksis med omsyn til å gi pålegg, og som i 2011 ikkje ga nokon pålegg, mens Arbeidstilsynet i gjennomsnitt gav meir enn eitt pålegg per tilsyn det året. Bakgrunnen for den restriktive praksisen til Statens helsetilsyns er at pliktsubjekta som oftast rettar opp avvik utan at det er naudsynt å varsle eller gi formelle reaksjonar.

4. Nærare om innhaldet i forslaget

På bakgrunn av at regjeringa har kome fram til at Vegtilsynet skal opprettast som eit eige forvaltningsorgan direkte underlagt Samferdselsdepartementet, føreslår departementet eit eige kapittel II A i veglova som regulerer statleg tilsyn med riksveginfrastrukturen for offentleg veg. Vegtilsynet vil med dette få myndigheit til å kontrollere og føre tilsyn med at Statens vegvesen og Nye Veier AS har og bruker naudsynte og effektive styringssystem for å ivareta tryggleik i veginfrastrukturen for transport på veg etter veglova. Organiseringa og den nærare reguleringa av Vegtilsynet sine oppgåver skal som tidlegare fastsetjast i forskrift.

Sidan heimelen for Vegtilsynet si tilsynsverksemd nå vert føreslått flytta til eit nytt kapittel II A i veglova, tilrår departementet at det i dette kapitlet også vert tatt inn ein særskilt heimel i veglova til å fastsetje instruks for Vegtilsynet. Instruksen for Vegtilsynet bør vedtakast på nytt med den nye heimelen.

I motsetnad til noverande situasjon, der statleg tilsyn med Statens vegvesen er regulert gjennom instruks, krev tilsyn med Nye Veier AS særskilt heimel. Departementet føreslår dette regulert i nye kapittel II A i ny § 11 a i veglova.

Plikt til å ha og bruke tilstrekkelege og effektive styringssystem

Den føreslåtte tilsynsheimelen rettar seg mot dei som har ansvar for tryggleiken ved riksvegane, Statens vegvesen og utbyggingselskapet for veg, Nye Veier AS.

Utbyggingselskapet har ei anna organisatorisk tilknytning til departementet enn Statens vegvesen. Det er også organisert annleis enn vegvesenet, og departementet kan ikkje nytte dei same styringsmekanismar overfor selskapet. Det er behov for å få kontroll med at denne tryggleiken alltid er tilstrekkeleg teke vare på, og departementet finn det derfor føremålstenleg med ein slik plikt i veglova for ivareta tryggleiken i riksveginfrastrukturen for transport på offentleg veg. Reglane som no føreslås endrar ikkje pliktsubjekta sitt ansvar for å ha og bruke naudsynte styringssystem for å følgje opp andre område dei har ansvar for.

Vegtilsynet skal som tidlegare rette tilsynet mot at pliktsubjektet kan dokumentere at dei har bygt opp eit internkontrollsystem, og at dette fungerer i praksis. Hensikta er å finne fram til svake punkt i systemet i staden for å fokusere på enkelståande feilgrep.

Vegtilsynet opplyser at på bakgrunn av dei erfaringane som er gjort sidan etableringa i 2012, er noverande tilsynsmetode- risikobasert systemtilsyn- den mest føremålstenlege metoden å føre tilsyn på med sikte på å forbetre tryggleiken i veginfrastrukturen. Denne erfaringa reflekterer også trenden innan anna tilsynsverksemd og deira tilsynsstrategi, der det har vore ei utvikling frå detaljtilsyn til systemtilsyn. I førstnemnte står spesifikke krav, inspeksjonar og detaljpålegg sentralt. Ein slik strategi kan føre til at avvik rettes lokalt, men sikrar ikkje overordna forbetringar og beskyttelse mot gjentakning av avvik. Ved systemtilsyn fokuseras det på funksjonskrav, revisjon av styringssystem og det leggjast større vekt på overordna forbetringar av styringssystem og systematisk førebygging.

Ei overordna målsetting i veglova § 1a er å skape størst mogeleg trygg og god avvikling av trafikken. Departementet meiner at kvart pliktsubjekt har ansvar og plikt til å vurdere og leggje vesentleg vekt på trafikktryggleik når dei fattar avgjerder etter veglova, eller på annan måte følgjer opp reglar i veglova. Det er ikkje naudsynt at eit slikt ansvar og plikt følgjer av kvar enkelt regel i veglova der en slik vurdering er aktuell. Det er tilstrekkeleg at kravet til å leggje vekt på trafikktryggleik går tydeleg fram av formålsparagrafen slik det gjer i veglova § 1 a). Pliktsubjekta sine styringssystem må dermed vera innretta slik at kravet til å leggje vekt på trafikktryggleik i veginfrastrukturen for transport på veg blir vurdert og teke vare på en forsvarleg måte i avgjerder og uttaler.

Med styringssystem meinas eit system for styring av tryggleik og kvalitet tilsvarande dei systema det er krav om i andre transportsektorar, til dømes for jernbaneverksemd gjennom sikkerheitsstyringsforskrifta. Styringssystemet for tryggleik i veginfrastrukturen skal vise på kva måte pliktsubjekta har organisert systematiske interne aktivitetar der ansvar, prosedyrar og oppgåver for å etterleve krav knyta til tryggleiken i vegen er klargjort. Styringssystemet skal vere eit verktøy som sørgjer for at kontrollen med eiga verksemd vert utført på ein systematisk måte, behovet for kontinuerleg forbetring blir teke vare på, vegansvarlig utøver risikobasert styring av verksemda og er «føre var», samtidig som verksemda lærer av feil og hendingar ved å utøve hendingsbasert styring.

Kva som konkret omfattast av kravet til styringssystem vil kunne variere og Vegtilsynet må avgjere dette i den enkelte tilsynssak på bakgrunn av kva som er føremålet med tilsynet. Systemet skal som utgangspunkt innehalde ei beskriving av aktivitetar for å nå

dei mål og for å sikre etterleving av dei krav som er satt til tryggleiken i riksveginfrastrukturen for transport på offentleg veg. Regelmessig vil lov og reglar gitt med heimel i lov, aktuelle standardar og pliktsubjekta sine instruksar, system for leiing, styring, kvalitet, internkontroll, fråviks- og avvikshandsaming og organisering inngå. Vidare skal systemet sikre at vegansvarleg utfører aktivitetar som reduserer sannsynet for- og avgrensar konsekvensar av- feil, fare- og ulykkeshendingar knyttet til veginfrastrukturen. Sentrale aktivitetar er gjennomføring av risikovurderingar som gir naudsynt avgjerdsgrunnlag for å ivareta tryggleiken i veginfrastrukturen, samt måling, oppfølging og forbetring. Pliktsubjekta skal arbeide systematisk for å ivareta tryggleiken og utarbeide prosedyrar for å dekke alle relevante forhold av tyding for tryggleiken. Det inneber blant anna at verksemda må ha interne reglar og rutinar som sikrar at avvik og uønskte hendingar følgjes opp systematisk. Oppfølginga inneber at årsaker vert vurderte, tiltak vert gjennomført og effekten vert evaluert. Som på andre område i tryggleiksstyringa er det viktig at prosedyrane som vert etablert er tilpassa organisasjonen og kor komplisert og alvorleg problemstillinga er.

Ettersom ein del arbeid vert utført av entreprenørar, konsulentar og andre leverandørar, er system som pliktsubjektet har for innkjøp og oppfølging av leverandørar ein del av pliktsubjektet sitt styringssystem. Det same gjeld pliktsubjekta sine styringssystem for å følgje opp skiltmyndigheit og for å samarbeide med andre aktørar som for eksempel plan- og bygningsmyndigheitene. Kompetanse og riktig bruk av denne er også ein del av pliktsubjektet sitt styringssystem, også at det i konkurransegrunnlag m.m. er stilt naudsynte krav til kompetanse hos leverandørar og at krava vert følgt opp av leverandøren.

I tillegg til å ha naudsynte styringssystem er pliktsubjekta pliktige til å implementere og bruke dei i organisasjonen som føresett. Styringssystema og bruken av disse skal vere innretta slik at pliktsubjekta oppnår effekt i form av å ivareta tryggleiken i veginfrastrukturen der den allereie er god og synleggjere kor tryggleiken i veginfrastrukturen kan forbetrast. Styringssystemet bør også synleggjere kor tiltak for å betre trafikktryggleika gir best effekt. Det vert derfor stilt krav til at styringssystema skal vere "effektive" for å betre trafikktryggleika i veginfrastrukturen for transport på veg.

Styringssystemet skal dokumenterast og gjerast tilgjengeleg og kjent på ein føremålstenleg måte for alle med behov for slik tilgang. Styringssystemet må vere tilpassa arten og omfanget av den aktuelle verksemda og andre forhold ved denne. Styringssystemet skal vise korleis kontrollen er sikra frå den øvste leiing til dei ulike nivå i verksemda, samt korleis den kontinuerlege forbetringa av styringssystemet sikras.

Departementet legg til grunn at pliktsubjektet fastset krav til tryggleik for transport på det vegnettet med tilhørande infrastruktur som dei har ansvar for, og at krava til ein kvar tid setjast slik at oppfyllinga av desse i det minste gir eit høveleg bidrag til å nå nasjonale mål for trafikktryggleik. "Veginfrastruktur" inkluderer vegfundament og vegkropp, bru, tunnel, ferjekai med fundament både på sjø og land, støttemur, rekkverk, avkøyrslar, frisktsonar, veglys, haldeplassar, terminalar, gang- og sykkelanlegg mm. Tilhøve langs, under og over vegen kan òg ha innverknad for tryggleiken på veg, til dømes sideterreng med risiko for snø-, jord- eller steinras, vassdrag og sjø med risiko for flom eller tidevatn, tilhøve i grunnen med risiko for utrasing og ulike byggverk eller anlegg over, under eller langs vegen. Pliktsubjekta sine styringssystem for å handtere tryggleik i veginfrastrukturen knyte til slike forhold er omfatta som tilsynsobjekt for Vegtilsynet. I

dette ligg også at pliktsubjekta må ha styringssystem for å følgje opp sitt delansvar i arbeid med beredskap og samfunnstryggleik knytt til tryggleik i veginfrastrukturen.

Reglar om plikt til å ha og bruke naudsynte og effektive styrings- og internkontrollsystem for å ivareta tryggleik i veginfrastrukturen for transport på veg vert føreslege i ny § 11 b. Fylkesveg og private vegar fell som tidlegare utanfor Vegtilsynets virkeområde. Oppstår det tvil om kven som er rett pliktsubjekt og kor skiljet går mellom offentleg og privat veg, må Vegtilsynet ta stilling til dette i den enkelte sak på bakgrunn av at blant anna eigar av privat veg ikkje er pliktsubjekt etter dei føreslåtte reglane i veglova. I uttrykket "tryggleik knytt til riksveginfrastrukturen for transport på offentleg veg" ligg tryggleik for all transport på offentlig riksveg enten det skjer ved kjøretøy, sykkel, til fots eller ved hjelp av andre framkomstmiddel.

Styringssystem for planlegging, bygging, drift, vedlikehald, beredskap og annan forvaltning av veginfrastrukturen er omfatta av plikten. Departementet kan gi nærare reglar i forskrift om kva denne plikten går ut på. Reglane vil vere dei same for begge pliktsubjekta.

Opplysningsplikt

Departementet føreslår reglar i ny § 11 c om at pliktsubjekta og deira leverandørar er pliktige til å utlevere dei opplysningane som er naudsynte for å utføre tilsynsarbeidet effektivt. Entreprenør, konsulent og andre som utfører arbeid for pliktsubjekta er ikkje sjølv pliktsubjekt ved tilsyn etter veglova, men bør som leverandør vere pliktig til å gi dei opplysningar som Vegtilsynet finn naudsynt for å få utført tilsynet etter veglova effektivt og med god kvalitet.

Oppfølging av tilsyn og bruk av tilsynsreaksjonar

I Prop. 1 S (2010-2011) s 70 vert det opna for at "*det bør etableres nødvendig lovhjemmel for at departementet på et senere tidspunkt eventuelt kan gi tilsynsfunksjonen myndighet til å utferdige pålegg og vedta sanksjoner og til å fastsette bestemmelser om hva pålegg og sanksjoner kan gå ut på hvis det viser seg å være nødvendig*". Dette vert likevel ikkje gjort ved opprettinga av Vegtilsynet i 2012, då departementet etter ei ny vurdering la til grunn at vegvesenet ville rette seg etter Vegtilsynets tilrådingar utan bruk av pålegg eller sanksjonar.

Spørsmålet blir då om og kva som i tilfelle har endra seg sidan 2012 som gjer at det nå er naudsynt å fastsetje reglar som gir Vegtilsynet myndigheit til å gi pålegg eller sanksjonar. På bakgrunn av Vegtilsynet sine erfaringar hittil, synast det i utgangspunktet ikkje å vere eit naudsynt behov for å fastsetje reglar om forvaltningsreaksjonar eller sanksjonar. Vegtilsynet oppgjer at dei har vore tilfreds med dagens ordning med tilrådingar ved oppfølging av avvik. Dei påpeiker likevel at det i enkelte tilsynssaker har vore ei utfordring at fristane som er satt i samband med tilrådingane ikkje blir overhalde. Vegtilsynet antar at organisering av tilsynet i dag, rett under vegdirektøren, kan vere ei av årsakene til den generelt gode oppfølginga av tilrådingane. Nå som denne organiseringa endrar seg og det samstundes skal førast tilsyn med eit privat rettssubjekt, meiner Vegtilsynet at det kan vere naudsynt med eit anna reaksjonsregime enn dei har tilgang til i dag.

I behandlinga av St.meld. nr. 17 (2002–2003) understreka fleirtalet i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen kor viktig det er å ha ei moderne og effektiv forvaltning, og at det er naudsynt med eit sterkt og aktivt tilsyn frå fellesskapets side for å sikre at varer og

tenester er trygge for brukarar (Innst. S. nr. 222 (2002–2003)). Omsynet til eit effektivt tilsyn kan tale for at det i enkelte tilfelle bør brukast sterkare verkemiddel enn dagens tilrådingar. I NOU 2009: 3 "På sikker veg" heter det at "Vegtilsynet må ha naudsynte verkemiddel til rådvelde overfor vegeiar i avvikssituasjonar, slik at avvik frå regelverket blir retta i rimeleg tid". Av same dokument går det fram: "I dei tilfella konkrete manglar skal rettast, bør det normalt bli gitt pålegg om å rette på manglane, men ikkje seiast noko om korleis dette skal gjerast. Blir det avdekka omfattande og grunnleggjande manglar ved systemet må tilsynet kunne gi pålegg som sikrar gjennomgang og endring av styringssystemet. Elles er det generelt viktig at eit tilsyn har sterke reaksjonsmåtar i tilfella med grove brot på regelverket for tryggleik. Slike moglege sanksjonar til bruk i særskilde høve vil og gi et vegtilsyn meir autoritet og ha førebyggjande effekt i arbeidet med tryggleik".

På den annan side er det andre forhold enn tilsynsreaksjonar som kan bidra til ei tilfredsstillande oppfølging av avvik. Offentleggjinga av tilsynsrapportane kan i seg sjølv vere eit insitament for pliktsubjekta til å rette opp avvik innan rimeleg tid. Departementet legg også til grunn at vegvesenet som eit politisk styrt myndigheitsorgan innrettar si leiing og oppfølging av avvik på ein tilfredsstillande måte utan at det skal vera naudsynt å sanksjonere.

Ved vurderinga av behovet for forvaltningsreaksjonar eller sanksjonar, legg departementet avgjerande vekt på at premissene for Vegtilsynet endras ved å skiljas frå vegvesenet samt at det skal føres tilsyn med Nye Veier AS. Behovet for å sikre ei effektiv, einsarta og likearta oppfølging av avvik, taler i retning av at Vegtilsynet bør gis noko auka myndigheit ved oppfølginga av pliktsubjektet si handtering av desse. Det vil kunne styrkje eit Vegtilsyn som tilsynsmyndigheit å få tilgang til å ta i bruk enkelte forvaltningsreaksjonar ved oppfølging av avvik. Samstundes legg departementet til grunn at reaksjonane skal brukast restriktivt og at det må leggjast stor vekt på god og positiv dialog med pliktsubjekta for å sikre at unødige bruk av reaksjonar ikkje finn sted.

Spørsmålet blir då kva slags forvaltningsreaksjonar som kan vere føremålstenlege og eigna for å bidra til tryggleik på vegnettet. Reaksjonane bør vere effektive, stå i rimeleg forhold til avviket, ha ei avskrekkande verknad og ikkje bidra til forskjellsbehandling. Forvaltningsreaksjonane skal berre takast i bruk der det er naudsynt, og der fordelane veg meir enn ulempene.

Departementet føreslår at Vegtilsynet gis myndigheit til å vedta pålegg og tvangsmulkt for å sikre at avvik lukkast på tilfredsstillande måte. Vedtak om pålegg og tvangsmulkt er i sin natur retta framover i tid ved at det skal bidra til at pliktsubjekta lojalt innrettar seg etter dei plikter som følgjer med ansvaret for utvikling, drift og vedlikehald av vegnettet. Vedtak om pålegg og tvangsmulkt kan vedtakast på objektivt grunnlag utan omsyn til skuld. Dei følgjer også forvaltningslovens krav til sakshandsaming og til vedtaks form og innhald. Det kan på vanleg måte klagast på vedtaket etter forvaltningslovens system, og gyldigheita av vedtaket kan også prøvast for domstolane.

Det er opp til Vegtilsynet sitt skjønn – innanfor dei rettslege rammene som stillast i lov og forskrift – å bestemme om det skal reagerast på brot på krava samt også kor strengt det skal reagerast. Bruk av tvangsmulkt kan i nokre tilfelle vere eit føremålstenleg supplement til pålegg om retting. Føremålet med eit slikt verkemiddel er at den som er ansvarleg for at det setjast i verk retting etter pålegg frå tilsynsmyndigheita skal få ein økonomisk motivasjon for å etterleve pålegget. Reaksjonsbruken skal dermed medverke

til at pliktsubjekta oppfyller dei pliktar som følgjer av lovgjeving, og i dette tilfellet medverke til auke trafikktryggleikseffekt. Tvangsmulkt er ikkje straff, og det vil alltid vere mogeleg for den ansvarlege å unngå den. Den vil ha verka etter sin hensikt dersom den ansvarlege innrettar seg etter pålegget om retting slik at ein slepp å betale.

Vedtak om tvangsmulkt treffast som sjølvstendig vedtak etter at det er konstatert at pålegg om retting reint faktisk ikkje er blitt gjennomført til fastsatt frist. Viss tvangsmulkt fastsetjast skal det som hovudregel skje i forbindelse med at det blir fastsatt ein ny frist for oppfylting av pålegget. Tvangsmulkt skal berre fastsetjast der det er naudsynt for at pålegget skal bli oppfylt innan rimeleg tid. Ei tvangsmulkt skal vere så stor at den er effektiv utan å vere urimeleg. For å oppnå dette bør Vegtilsynet ved vurderinga av tvangsmulktenes størrelse ta omsyn til kor viktig det er at det påtalte forhold rettast og kor store kostnader det truleg vil medføre.

Vedtak om pålegg og tvangsmulkt kjem først i slutten av tilsynsprosessen. Pliktsubjekta skal tidlegare i denne prosessen ha fått høve til å kome med uttale til førehandsvarsel om vedtak, få oversikt over rettssituasjonen ved å stille spørsmål mv. Den som førehandsvarselet rettast seg mot skal gis tid til å seie imot påstandane og forsøke å rette opp i avvik dersom det lar seg gjere innan rimeleg tid, før endeleg vedtak fattast. Varsel i seg sjølv kan vere eit effektivt verkemiddel for å få lukka avvik slik at det ikkje lenger er naudsynt å bruke forvaltningsreaksjonar overfor verksemda.

Departementet finn det ikkje naudsynt at Vegtilsynet skal ha myndigheit til å påleggje augeblikkeleg stans av verksemd. Stans av verksemd må kunne grunngjevast med tryggleiksmessige forhold, og bør i tilfelle takast i bruk dersom liv og helse er trua. Vegtilsynet utfører eit systemtilsyn, ikkje tilsyn med enkelthendingar. På bakgrunn av Vegtilsynets registrerte avvik sidan 2012, bør tilsynet kunne oppnå ønsket effekt av sitt arbeid utan bruk av et så inngripande tvangsmiddel som stans av verksemd.

Bruk av tvangsmulkt har også blitt vurdert. Det sentrale vilkåret for å ta i bruk denne typen sanksjonar er at ein lovregel, ei forskrift eller eit enkeltvedtak er brote. Plikt til å betale tvangsmulkt krev vedtak. Denne sanksjonstypen har klare likskapstrekk med bøtestraff. Til forskjell frå dei ordinære forvaltningsreaksjonane kjenneteiknast tvangsmulkt ved at det har eit straffeføremål sjølv om det ikkje reknast som straff i straffelova sin forstand. Tvangsmulka er forutan å ha eit straffeføremål, tilbakeskodande og føreset at den som skal ileggjas slikt gebyr har brote gjeldande reglar forsettleg eller aktlaust. Tvangsmulka rettast seg mot det som har skjedd mens tvangsmulka er ei reaksjon som føreset manglande retting for å skape eit framtidig oppfyllingspress. Departementet er av den oppfatning at det ikkje er behov for forvaltningssanksjonen tvangsmulkt for å sikre lojalitet til og etterleving av vilkår som gjeld for vegvesenet og Nye Veier AS. Forvaltningsreaksjonane som føreslås-pålegg om retting og tvangsmulkt- bør vere tilstrekkeleg effektive.

Dersom Vegtilsynet skal ta i bruk pålegg og tvangsmulkt, legg departementet til grunn at dagens ordning med tilrådingar må avsluttast. Skulle ordninga med tilrådingar likevel bli vidareført, må det uansett finne stad ei endring på grunn av utskiljinga frå Statens vegvesen ved at det må vere departementet, og ikkje vegdirektøren, som lukker Vegtilsynets tilrådingar.

Reglar om Vegtilsynets myndigheit til å vedta pålegg og tvangsmulkt føreslås regulert i veglovas nye kapittel II A i nye §§11 d og 11e.

5. Klageorgan

Dersom Vegtilsynet får kompetanse til å vedta pålegg om retting og tvangsmulkt i form av enkeltvedtak, skal forvaltningslovens regler for klage følges. Klager etter veglova reguleras av veglova § 11, som i første ledd viser til reglane for klage i forvaltningsloven. Klageinstans er dermed som hovudregel, næraste overordna forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Klageinstans for vedtak fatta av Vegtilsynet blir dermed Samferdselsdepartementet.

Departementet foreslår å ta inn en regel om dette i veglovas nye kapittel II A i ny § 11 f, då dette gir best informasjon om kven som er klageinstans.

6. Andre oppgåver for Vegtilsynet

Utover tilsynsoppgåva som er gjort greie for ovanfor, foreslår departementet at Vegtilsynet, som i dag, også får enkelte andre oppgåver. Desse står omtalt i gjeldande instruks for Vegtilsynet, som omfattar å føreslå regelverksendringar så langt det er naudsynt for å ivareta tryggleiken i veginfrastrukturen for transport på veg, gi generell informasjon om tilsynsverksemda, krav i gjeldande regelverk og andre tema som er av tyding for tryggleiken for transport på veg, jf. Prop 1 S (2010-2011) og Prop. 1 S(2011-2012). I tillegg kan Vegtilsynet ta initiativ til FOU-verksemnd og andre faglige utgreiingar på området. Vegtilsynet kan også i samråd med departementet delta i internasjonalt arbeid med sikte på å ivareta Noregs interesser på Vegtilsynets ansvarsområde og der dette har verdi for Vegtilsynets arbeid.

Oppgåvene vil som tidligare regulerast i instruks til Vegtilsynet i forskrift fastsett av departementet med heimel i veglovas nye kapittel II A i ny § 11 a.

7. Økonomiske og administrative konsekvensar

Vegtilsynet nyttar i dag same administrative løysingar som andre avdelingar i Statens vegvesen. Prisen for dette er ca. 1,2 millionar kroner per 2015. Dette omfattar kjøp av alle administrative ressursar som regnskap, lønn, IKT, anskaffingar, arkivering og rekruttering. Ved utskiljinga av Vegtilsynet frå vegvesenet, er det viktig å sikre Vegtilsynets sjølvstende og integritet. Vegtilsynet bør derfor ikkje kjøpe administrative teneste av og nytte administrative IKT-system hos vegvesenet som i dag. Vegtilsynet må dermed etablere nye løysingar for administrativ støtte. Dette medfører anskaffingar av nye system innan IKT, HR, økonomi, anskaffingar, arkiv og kontordrift, samt kompetanse og bemanning for å ivareta systema. Vegtilsynet har i dag ei bemanning på 11 medarbeidarar og ein direktør. Vegtilsynet si vurdering er at det vil vera behov for tre nye administrative stillingar. Denne vurderinga har Vegtilsynet basert på kva for administrative støttefunksjoner som er nødvendige for å understøtte Vegtilsynets kjernefunksjoner. Det er også innhenta erfaring frå Statens jernbanetilsyn. Vegtilsynet estimerar kostnadsverknadene av ein utskiljing som beskrive overfor til ei kostnadsauke på 2, 5 millionar årleg. Det er nokre usikkerheiter ved dette estimatet, men uansett vil auka administrasjon og nye administrative løysingar i denne samanheng ha avgrensa økonomisk tyding for staten.

Ei anna usikker meirutgift er Vegtilsynets behov for juridisk støtte i samband med anskaffingar, tvistar, rekruttering og personalspørsmål. Ei utskiljing av Vegtilsynet inneber at dei juridiske støtteprosessane som tidlegare blei handtert av vegvesenet, framover skal utførast av Vegtilsynet. Sidan Vegtilsynet er ein liten organisasjon vil det oppstå juridiske

problemstillingar knyta til ein ikkje har kompetanse til å handtere internt. Då Vegtilsynet ikkje lenger har mogelegheit til å nytte juridiske tenester hos vegvesenet, kan det såleis vera behov for ekstern juridisk bistand. Like fullt er det vanskeleg å estimere eventuelle kostnader knytt til dette, då det er vanskeleg å føreseie kva for juridiske problemstillingar som vil oppstå. Ved utskiljinga frå Statens vegvesen kan i tillegg tilgang på veg-faglig kompetanse bli noko meir krevjande enn i dagens situasjon, og vil vere ei utfordring det vil være naudsynt å følgje med på. Det er en viktig føresetnad at tilsynsorganets kompetanse ikkje er dårlegare enn den tilsynsobjektet har til disposisjon, og at tilsynet er i stand til å møte fagleg argumentasjon (St.meld. nr. 17 (2002–2003)). Høg fagleg kompetanse gir tilsynsorganet ei meir uavhengig rolle og medverkar til naudsynt tillit og legitimitet (Innst. S nr. 222 (2002–2003)).

Ved opprettinga av eit nytt pliktsubjekt i tillegg til Statens vegvesen, reknast aukinga av ressursbruk hos Vegtilsynet å vere liten. Tilsynet skal som i dag føre risikobasert systemtilsyn med ansvarleg for riksveginfrastrukturen. Dette inneber at Vegtilsynet fortsatt prioriterer sin innsats der risikoen for alvorlege ulykker er størst. Tilsynsmetodikken skal som tidlegare byggje på pliktsubjektet sitt system for kvalitetssikring og internkontroll, og relasjonen mellom eigar/byggherre og leverandør. På den annan side vil innføring av nye tilsynsreaksjonar og oppfølging av Havarikommisjons tilrådingar kunne medføre eit behov for noko økt ressursbruk hos Vegtilsynet.

Det reknast med at administrative konsekvensar for pliktsubjekta vil vere omtrentleg på same nivå som tidlegare, men det er vanskelig å anslå eit estimat for dette meirarbeidet og meirkostnaden. Tilsynsverksemda påfører pliktsubjekta og deira leverandørar meirkostnader i form av deltaking i tilsynssaker, inkludert dokumentasjon av etterspurde opplysningar. Dette har for Statens vegvesen årleg lege på ca. 100.000,00 -150.000,00 kr. per tilsyn sidan 2012. Ved dei tilsyn det avdekkast avvik, vil dei administrative kostnadene for pliktsubjekta og Vegtilsynet verte større, blant anna som ein konsekvens av at reglane for sakshandsaming i forvaltningslovens skal følgjast. Dette kan også få konsekvensar for departementet som klageinstans. Likevel tyder erfaringar frå Statens Jernbanetilsyn at deira klagerett i liten grad har vorte brukt. Dette fordi pliktsubjekta i stor grad kjenner seg igjen i dei avvik som vert avdekka gjennom tilsyn. Departementet antar at det vil vere same situasjon for Vegtilsynet og deira pliktsubjekt.

Dersom ordninga med tilrådingar skal vidareførast, vil departementet få ei ny oppgåve med lukking av tilrådingar, som tidlegare vert utført av vegdirektøren. Ressursbruken hos departementet vil derfor truleg bli noko større dersom ein vidarefører denne ordninga.

Fleire av departementet sine etatar finansierar delar av si verksemd enten ved gebyr eller sektoravgifter. Departementet anbefaler ikkje at kostnadene ved sakshandsaming og tilsyn med Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg skal gebyrfinansierast. Vegtilsynet har berre to pliktsubjekt, Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg. Statens vegvesen vil få fleire årlege tilsynsbesøk enn utbyggingsselskapet, da dei er ansvarlege for tryggleiken for ein langt større del av riksveginfrastrukturen enn utbyggingsselskapet for veg. Dersom gebyret skal knytast til det enkelte tilsyn og tilhørande sakshandsaming, inneber dette at det i tilfelle blir Statens vegvesen som statleg etat som må finansiere store delar av den statlege tilsynsverksemda med riksveg. Dette kan synast lite føremålstenleg. Gebyret må dessutan eventuelt setjast svært høgt for kvart tilsyn dersom ei slik finansiering av tilsynsverksemda skal kunne dekkje kostnadene og ha nokon særskild verdi ut over å

berre skape meir administrasjon. Utgifter til etablering og drift knytt til eit fristilt Vegtilsyn bør dermed dekkast innanfor Samferdselsdepartementet sine gjeldande budsjettrammer.

Spørsmålet om ilegging av gebyr for å finansiere tilsynsverksemda er noe departementet eventuelt anbefaler å kome tilbake til dersom Vegtilsynet på et seinare tidspunkt skulle få nye og fleire pliktsubjekt og oppgåver.

8. Forslag til lov om endringar i lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar

I

I lov 21. juni 1963 om vegar skal nytt kapittel II A lyda:

Kap II A Statleg tilsyn med verksemd knytt til riksveginfrastrukturen for offentleg veg

§11a Vegtilsynet

Vegtilsynet er Samferdselsdepartementet si fageining som skal kontrollere og føre tilsyn med Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg si verksemd knytt til riksveginfrastrukturen for transport på offentleg veg.

Departementet fastset instruks for Vegtilsynet.

§ 11b Plikt til å ha styringssystem mm

Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg har plikt til å ha og bruke tilstrekkelege og effektive styringssystem som tek vare på tryggleik knytt til riksveginfrastrukturen for transport på offentleg veg.

Departementet kan i forskrift gi utfyllande reglar om plikta etter fyrste ledd.

§ 11c Opplysningsplikt

Dei som er underlagt tilsyn etter denne lov er pliktig til innanfor fastsett frist å gi dei opplysningane som Vegtilsynet krev og la tilsynet få innsyn i og utlevert naudsynte dokument. Vegtilsynet kan bestemme i kva for form opplysningane skal gis. Det same gjelde entreprenørar, konsulentar og andre som utfører oppgåver eller som elles samhandlar med Statens vegvesen eller utbyggingsselskapet for veg innan Vegtilsynet sitt ansvarsområde.

Opplysningsplikten gjeld berre dei opplysningane som er naudsynte for at Vegtilsynet skal kunne utføre sine oppgåver etter lova.

§ 11 d Pålegg om retting

Vegtilsynet kan treffe vedtak om retting innan ein fastsett frist dersom tilsyn viser avvik frå plikta til å ha styringssystem i § 11 b.

Pålegget skal vere skriftleg og innehalde ein frist for når det skal vere utført. Det skal rettast til verksemda som er ansvarleg for forholdet. Kostnadane ved å gjennomføre pålegget skal dekkast av den ansvarlege verksemda.

§ 11 e *Tvangsmulkt*

Dersom retting ikkje er gjort innan gjeven frist, kan Vegtilsynet fastsetje tvangsmulkt. Tvangsmulkten fastsetjast som ei mulkt laupande frå det tidspunkt ein gitt frist for retting er overskriden og til retting er gjort. Endeleg vedtak om betaling av tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7-2.

Tvangsmulkten sin størrelse fastsetjast med omsyn til kor viktig det er at pålegget blir gjennomført og kva for kostnader det truleg fører med seg. Tvangsmulkt inndrivast av Vegtilsynet.

Departementet kan gi utfyllande reglar om fastsetting og rekning av tvangsmulkt.

§ 11 f *Klage*

Samferdselsdepartementet avgjer klager over vedtak treft av Vegtilsynet etter dette kapittel.

II

Loven gjeld frå den dag Kongen bestemmer.