



KOMMUNAL- OG MODERNISERINGS-
DEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Vår referanse: 2017/03192-18
Saksbehandler: Unn Hovda Sandven
Dato: 14. september 2017

Hørings svar fra Bergen kommune - Tiltak for bedre koordinering mv. ved planlegging og utførelse av ledningsarbeider i veggrunn, forslag til endringer i vegloven og ledningsforskriften

Det vises til Kommunal, og moderniseringsdepartementets brev 6. juni 2017 om Høring - tiltak for bedre koordinering mv. ved planlegging og utførelse av ledningsarbeider i veggrunn, forslag til endringer i vegloven og ledningsforskriften, med vedlagte høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

Bergen kommune mener ledningseierens behov for reduserte gravekostnader er godt belyst i høringsnotatet. Kommunen etterlyser en grundigere vurdering av om forslaget til endringer også fører til reduserte totale samfunnskostnader. En endring som medfører overføring av kostnader er ikke ønskelig.

Bergen kommune støtter ønsket om en mest mulig ensartet praksis for å skape forutsigbarhet for alle involverte aktører. På denne bakgrunn hadde det vært naturlig at høringsnotatet større grad klargjorde nettopp manglende felles forståelse for å unngå konflikter.

Graving langs kommunal grunn har de senere årene vært gjenstand for mange drøftinger mellom kommunen som vegmyndighet og ledningseiere med kommersielle interesser. Graving langs offentlig vei er komplisert. Det medfører redusert framkommelighet og risiko for uønskede hendelser, både for trafikanter, naboer, og ved vedlikeholdet av veien. I tillegg vil graving innebære endringer i oppbygging av veikonstruksjonen. Dersom reparasjonen ikke utføres fagmessig, vil kvaliteten på veien bli forringet. En korrekt tilbakeføring/istandsetting av et felt etter lednings/gravearbeider, vil uansett gi inhomogene masser (de tilbakeførte massene lar seg ikke komprimere i samme grad som de som har ligget der over tid), noe uansett fagmessig arbeid gjør det påregnelig at det oppstår setningsskader og derfor også reduserer veganleggets levetid. Det er følgelig liten tvil om at en felles forståelse mellom offentlige og private aktører for hvilke hensyn som skal ivaretas, vil være en fordel for samfunnet.

Kommunen er som vegmyndighet satt til å ivareta samfunnsmessige hensyn i et bredere perspektiv og flere interesser enn ledningseierne. Hensyn til framkommelighet, trafiksikkerhet, kommunal likebehandling og også videre samfunnsmessige vurderinger skal ivaretas.

Når det gjelder adgang til å stille krav til flytting mv av eksisterende ledningsnett, fraviker departementene den løsningen som ansett som gjeldende rett av Borgarting lagmannsrett i Borgveidendommen (LB-2010-160288). Kommunen kan ikke se at departementene begrunnet godt hvorfor ikke kommunene fortsatt skal kunne ta slike samfunnsmessige vurderinger i

samsvar med innbyggernes interesser, men heller prioritere ledningseiernes interesser, slik forslaget nå legger opp til.

Bergen kommune har følgende konkrete høringsmerknader til forslaget:

I. Dekning av vegmyndighetens kostnader

a. Vegloven § 32 tredje ledd

Bergen kommune støtter departementene sitt standpunkt om at utgangspunktet bør være at alle kostnader ved ledningsarbeider i veggrunn skal dekkes av ledningseier, jf. s. 13 i høringsnotatet.

Høringsnotatets redegjørelse for gjeldende rett (s. 11) under overskriften Dekning av vegmyndighetens kostnader er i sin form ikke egnet til å avklare vegmyndighetens handlingsrom etter gjeldende regelverk. En slik avklaring er viktig for å kunne vurdere om forslaget medfører en innskrenking, eller kun en presisering og avklaring, av gjeldende rett.

På s. 11 i høringsnotatet fremkommer det at det er rettslig uklart hvor langt kommunene kan gå i å kreve gebyrer relatert til ledningsarbeidet når dette ikke er hjemlet i vegloven. Bergen kommune legger til grunn at innkreving av gebyrer krever hjemmel i lov. Dersom departementene mener at det finnes gebyrhjemler i alternative lover, burde høringsnotatet belyse dette mer konkret.

Det er for øvrig uheldig at departementene ved beskrivelse av gjeldende rett og praksis i kommunene bruker begrepene «gebyr» og «verdiforringelsesgebyr» for vidt og upresist, ved at vilkår om utgiftsdekning i enkeltvedtak hjemlet i eierrådighet og/eller forvaltningens adgang til å stille vilkår i den alminnelige vilkårlæren tilsynelatende inkluderes. Det er rettslig sett en viktig forskjell her.

I høringsnotatet s. 18 foreslås endringer i ordlyden i vegloven § 32 tredje ledd. Endringen innebærer at det blir presisert at departementet «kan gi forskrift», sammenlignet med «gir nærare føresegner» i dagens ordlyd. Videre innebærer forslaget en tilføyelse av begrepet «gebyr» i forlengelsen av henholdsvis «utgiftsdeling» og «sakshandsaming».

Sett hen til ulikheter i dagens forståelse og praksis vedrørende dekningen av vegmyndighetenes kostnader ved ledningsanlegg, er Bergen kommune av den oppfatning at endringene som er foreslått i § 32 tredje ledd er nødvendig og vil kunne bidra til klargjøring. Forslaget har også potensiale til å berede grunnen for en mer ensartet praksis på området, noe vi vurderer som svært ønskelig. En forutsetning er likevel at departementet faktisk utferdiger en forskrift i tråd med bestemmelsen, noe vi sterkt oppfordrer til. Med denne forutsetningen tiltrer Bergen kommune forslaget til endringene i § 32 tredje ledd.

b. Ledningsforskriften § 18 første - femte ledd

I høringsnotatets s.13 går departementene inn for et prinsipp om at ledningseier plikter full istandsettelse av vegen etter etablering av ledninger, i tillegg til erstatningsansvar for eventuelle etterfølgende skader forårsaket av ledningsarbeidene. Bergen kommune stiller seg bak disse synspunktene. Det fortsettes da at krav om «full istandsetting» også medfører en plikt til å unngå etablering inhomogene masser ved tilbakeføring av masser. Kommunen ser imidlertid at dette er teknisk utfordrende der de tilbakeførte massene ikke lar seg komprimere i samme grad som de som har ligget der over tid. I disse tilfellene oppstår risiko for seinskader i form av setninger og redusert levetid for vegdekket. Det er i denne sammenheng viktig at regler om kostnadsdekning rent faktisk er egnet til å håndtere merkostnader som følge av denne risikoen.

Samtidig er det Bergen kommunes oppfatning at prinsippet om full istandsettelse av vegen ikke skal begrenses til etablering av ledninger, men også må gjelde andre arbeider på

ledningsanlegg – eksempelvis endrings- og reparasjonsarbeider. På samme måte mener vi at erstatningsansvaret ikke er avgrenset til ledningsarbeider, men omfatter alle skader som skyldes ledningsanleggene. Vi viser i denne sammenheng til § 17 første ledd i ledningsforskriften.

Bergen kommune er enig i at det bør fastsettes nærmere regler for kostnadsdekningen som angir hvilke kostnader som kan inngå i beregningsgrunnlaget, med det formål å oppnå større likhet og forutsigbarhet, jf. s. 14 i høringsnotatet. Når det gjelder fastsettelsen av vegmyndighetens kostnader knyttet til saksbehandling og kontroll mener vi det av effektivitetshensyn må utarbeides et kostnadsoppsett basert på erfaringstall og gjennomsnittbetraktninger, i tråd med det som skisseres på s. 14 i høringsnotatet. Dette, og at det er vegmyndighetens faktiske kostnader ved ledningsarbeidene og -anleggene som skal kreves dekket, samsvarer med vår oppfatning og praksisen vi har hatt mål og ønske om å etablere på området. Vi mener det er mulig å utarbeide et rimelig kostnadsoppsett som utgangspunkt, som ivaretar både ledningseiernes og vegmyndighetenes interesser. Kostnadsoppsettet bør bestå av både faste og variable satser, som skissert i høringsnotatet. Samtidig må forskriftsbestemmelsen åpne for at det i spesielle tilfeller, eksempelvis ved større arbeider, er mulig å fastsette annen kostnadsdekning hvor dette vurderes som riktig og rimelig.

Kostnadsdekningen for ovennevnte elementer er foreslått innarbeidet i ledningsforskriften § 18 første til fjerde ledd. Bestemmelsen omhandler i dag garantiansvaret, og er foreslått vesentlig utvidet. Bergen kommunes oppfatning er at ordlyden som er foreslått i nytt første - fjerde ledd i bestemmelsen bør bearbeides. Ordlyden fremstår som unødvendig ordrik, og lite presis og gjennomarbeidet, noe som gjør den noe krevende å lese og forholde seg til. Vi stiller for øvrig spørsmål ved om ordlyden « forskrift med nasjonal prislister » i foreslått tredje ledd er spesielt god.

Garantibestemmelsen er foreslått endret og utvidet, og inntatt i et nytt femte ledd i § 18 i ledningsforskriften. Som vegmyndighet er kommunens oppfatning at gravearbeider som klart utgangspunkt medfører en svekkelse av og redusert levetid på veganlegg, noe som også er bakgrunnen for forringelseelement i dagens kompensasjonsordning i Bergen kommune.

Vi tiltrer departementene synspunkt på s. 17, om at krav om full istandsettelse ved etablering av ledninger i veggrunnen må være riktig utgangspunkt. For øvrig mener vi, som nevnt, at kravet til full istandsettelse ikke skal avgrenses til etablering av ledninger.

Dersom vegmyndigheten ikke skal bli kompensert for fremtidige forringelse og full istandsetting i praksis ikke lar seg gjøre, er det helt sentralt at garantitiden gjøres tilstrekkelig lang. Våre erfaringer tilsier at senskader forårsaket av gravearbeider i mange tilfelle i tid oppstår over fem år etter at arbeidene er ferdigstilt. Garantibestemmelsen, slik den er foreslått, vil da ikke ha tilsiktet virkning. Konsekvensen er at kostnadene ikke blir plassert der de hører hjemme; hos ledningseierne, og at vegmyndigheten må bære kostnadene. Bergen kommunes oppfatning er derfor at garantitiden i normaltillfellene må gjelde i minimum ti år for å kunne fylle sitt formål.

Både dagens garantibestemmelse og endringsforslaget innebærer at vegmyndigheten i det enkelte tilfelle må fremsette krav om garanti overfor ledningseier. Bergen kommunes oppfatning er at dette er unødvendig tidkrevende, både for ledningseier og vegmyndighet. Vi stiller også spørsmål ved om ordningen i tilstrekkelig grad tar høyde for at alle ledningsaktørene ikke nødvendigvis er levedyktig i hele garantiperioden, med det potensielle utfallet at vegmyndighetene må bære kostnadene ved fremtidige senskader til tross for gitt garanti.

Vår oppfatning er at kostnadene ved de senskader vegmyndigheten generelt påføres i forbindelse med gravearbeider best ivaretas gjennom en forringelseskompensasjon fra

ledningseierne til vegmyndighetene når arbeidene ferdigstilles. En slik ordning innebærer dessuten at den økonomiske byrden fordeles mellom de som faktisk gjør inngrep i ve-gen. Ordningen oppfordrer dessuten til samordning og koordinering blant aktørene, da kompensasjonen vil kunne fordeles hvor flere aktører gjør tiltak sammen. Det foreslås eksplisitt å fastsette at det ikke kan kreves forringelsesgebyr i ledningsforskriften § 18 femte ledd siste setning. Forslaget fremstår etter vår oppfatning som underlig dersom det innarbeides en forskriftshjemmel for kostnadsdekning i vegloven § 32 tredje ledd som omfatter gebyrer, slik departementene foreslår, jf. omtalen under punkt I.a. over.

For øvrig tiltrer Bergen kommune forslaget om å fastsette at vegmyndigheten kan gjennomføre utbedringer på ledningseiers regning og risiko dersom arbeidet ikke er gjennomført innen fastsatt frist innenfor garantitiden.

II. Arealleie for veggrunn i anleggsperioden

På s. 20 i høringsnotatet fremkommer det at departementene mener det bør kunne tas leie for annet vegareal enn det som er gjenstand for eller er avstengt som følge av ledningsarbeider i veggrunnen, på annet rettslig grunnlag enn vegloven og ledningsforskriften. Bergen kommune tiltrer dette. Vi stiller spørsmål ved om det er nødvendig og riktig å fastsette innledningsvis i et nytt sjuende ledd i ledningsforskriften § 18 at vegmyndigheten ikke kan kreve leie for areal hvor ledningene skal legges, jf. s. 21 i høringsnotatet.

I høringen foreslås inntatt et nytt fjerde ledd i vegloven § 32, som gir vegmyndigheten hjemmel til å ilegge tvangsmulkt i form av dagbøter dersom anleggsarbeidene overstiger fastsatt periode for etablering av ledningsanlegg. Bergen kommune mener den foreslåtte ordlyden er for snever; ordlyden bør ikke avgrenses til «etableringa», men omfatte alle typer ledningsarbeider-/tiltak. Vi tiltrer forslaget om at nærmere bestemmelser om tvangsmulkt bør forskriftsfestes.

Med utgangspunkt i forslaget til nytt § 32 fjerde ledd stiller Bergen kommune spørsmål ved om det er nødvendig at muligheten til å sette tvangsmulkt som vilkår nedfelles spesielt i ledningsforskriften § 18 sjuende ledd, som foreslått på s. 21 i høringsnotatet. Vi viser i denne sammenheng også til § 5 i ledningsforskriften, som fastsetter vegmyndighetens mulighet til å stille nærmere vilkår for tillatelsen.

III. Retten til å legge ledninger i veg

I høringsnotatet s. 22-23 foreslås en endring i ledningsforskriftens formålsbestemmelse, § 1. Bergen kommunes oppfatning er at ordlyden som foreslås i § 1 andre ledd, andre setning kan formuleres mer treffende ut fra det som fremkommer av høringsnotatet om intensjonen med endringen. Vi foreslår følgende ordlyd: «For å ivareta andre samfunnsinteresser skal veggrunnen kunne nyttes som fremføringstrasé for annen infrastruktur dersom veginteressene ikke tilsier annet.» Etter vår oppfatning gjør denne formuleringen forslaget til nytt første ledd i ledningsforskriften § 5, jf. s. 23 i høringsnotatet, overflødig.

På bakgrunn av mandatet for utredningen, burde virkemidler for økt samordning ledningsaktørene imellom vært nærmere drøftet, fordi det er viktig for bedre koordinering ved planlegging og utførelse av ledningsarbeider. En økt rett til å få legge ledninger i grunnen, bør følges av en økt plikt til å koordinere egne tiltak med andre ledningsarbeider. I tett by er det viktig av hensyn til fremkommelighet og trafikkavvikling, men også av hensyn til naboer og lokalt næringsliv som påvirkes negativt av trafikkomlegging og gravearbeider. Det er viktig at ledningsaktørene melder inn sine behov når større graveprosjekt skal gå i gang. Gjenåpning av nylig lagte veganlegg er ugunstig og samfunnsøkonomisk lite lønnsomt. En koordineringsplikt for ledningseiere er viktig for veginteressene. - Særlig hensett til det økende omfang av infrastruktur som legges i veggrunnen, og det alminnelige vedlikeholdsetterslepet i kommunene. Forslaget om rett til framføring av ledningsarbeid i veg styrker ikke ledningsaktørenes insentiv for å samordne seg.

IV. Flytteplikt på ledningseiers kostnad

a. Ledningsforskriften § 16

Departementene foreslår endringer i ledningsforskriften § 16, vedrørende ledningseiers flytteplikt, jf. høringsnotatet s. 27 flg.

Det vises til at begrepet «fjerne» foreslått endret til «flytte». Bergen kommune tiltrer ikke forslaget, fordi vi mener at begrepet «fjerne» er mer omfattende og treffende enn «flytte» - blant annet ved å omfatte alternativet «ta bort». Vi viser i denne sammenheng også til departementenes omtale av begrepet på s. 28 i høringsnotatet, hvor de selv legger til grunn at «fjerne» blant annet omfatter både flytte- og ta bort-tilfellene.

Det er foreslått et nytt tredje ledd i ledningsforskriften § 16, som gjelder interesseavvegingen mellom henholdsvis veg- og ledningsinteressen. For det tilfellet at interesseavvegingen ikke gir vegmyndighetene adgang til å stille et vilkår, er det foreslått at partene kan inngå en avtale hvor vegmyndigheten dekker merkostnaden for ledningseier. Bergen kommune er skeptisk til forslaget. Vår oppfatning er at forslaget i liten grad tilfører noe nytt sett hen til generell forvaltningsrett og -praksis. Vi ser heller ikke at det er behov for å regulere at ledningseier og vegmyndighet kan inngå avtale om en rimelig kostnadsfordeling i forskriften, der det er enighet om dette, da vi mener partene vil ha mulighet til dette uavhengig av at det er eksplisitt fastsatt i en forskriftsbestemmelse.

På s. 27-28 i høringsnotatet skriver departementene at ledningsforskriften § 16 første ledd stort sett fungerer etter sin hensikt, og at det ikke er nødvendig å foreslå betydelige endringer i dagens regler. Etter Bergen kommunes oppfatning samsvarer ikke de foreslåtte endringene med disse betraktningene.

b. Ledningsforskriften § 18

Departementene foreslår på s. 30 i høringsnotatet å forskriftsfeste i ledningsforskriften § 18 sjette ledd at vegmyndighetene ikke kan kreve vederlag (leie) for ledninger som er lagt i grunnen. Bergen kommune er ikke kjent med at slikt vederlag kreves av offentlige vegmyndigheter i dag. Så vidt vi er kjent med er praksis derimot at veggrunnen stilles til vederlagsfri disposisjon for framføring av ledningsanlegg med mindre veginteressene skulle tilsi annet. Av denne grunn mener vi forslaget er overflødig.

V. Regler om ekstra trekkerør

Bergen kommune er enig i at § 16 andre ledd i ledningsforskriften, vedrørende trekkerør, ikke er riktig plassert og med fordel kan flyttes til § 5 i forskriften, jf. s. 31 i høringsnotatet. Departementene foreslår tilføyelser også i denne bestemmelsen. Bergen kommune kan ikke se at tillegget som foreslås i andre setning er nødvendig sett til opprinnelig ordlyd. Motsatt vurderer vi ny tredje setning, om vegmyndighetens mulighet til å kreve vederlag fra aktuelle ledningseiere, som en nyttig tilføyelse.

VI. Overdekkingskrav

Departementene foreslår å forskriftsfeste krav til gravedybde i offentlige veier, jf. s. 35 flg. i høringsnotatet. Bergen kommune mener at dette kan være fordelaktig for ledningseiere, entreprenører, konsulenter og vegmyndigheter, ved å være klargjørende og bidra til en felles praksis på landsbasis. Ordlyden som foreslås innarbeidet i ledningsforskriften § 5 femte ledd og fastsetter at minimum gravedybde forutsetter at krav til gravedybde skal fastsettes i den enkelte tillatelsen vegmyndighet gir etter vegloven § 32, samtidig som bestemmelsen gir maksimale krav til gravedybde. Forslaget innebærer derfor økte krav til vegmyndighetens behandling av gravesøknader. Bergen kommune er noe skeptisk til at tilnærmingen som foreslås. Vi mener det er mer fordelaktig å fastsette minimumskrav som utgangspunkt, fordi dette vil være forutsigbart og lettfattelig for alle parter. En slik ordning innebærer også at det

bare er behov for å fastsette gravedybden eksplisitt i tillatelsene utover normaltillfellene, noe vi tenker bør være hovedregelen ut fra et effektivitetshensyn. For øvrig mener vi at verken ledningsaktørene eller vegmyndighetene er tjent med at rør legges dypere i veganlegget enn det som er nødvendig. Videre setter alminnelig forvaltningsrett skranker for at det kan stilles urimelige dybdekrav.

Bergen kommune mener forskriften bør åpne for grunnere gravedybder enn minimumskravene vi foreslår innarbeidet, blant annet for å kunne tillate micro trenching og ta høyde for fremtidige gravemetoder. Vår oppfatning er at foreslått ordlyd «forsvarlig», i ledningsforskriften § 5, femte ledd bokstav e, er for snever og bør endres til å favne om veginteressene i sin helhet.

Videre støtter vi forslaget om å fastsette en generell dispensasjonshjemmel i ledningsforskriften § 5 sjuende ledd. Ettersom gravetillatelse er enkeltvedtak stiller vi spørsmål ved siste setning som foreslås innarbeidet i sjuende ledd; om partenes adgang til å avtale avvik vedrørende gravedybde.

VII. Administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene

Generelt oppfatter Bergen kommune at noen av endringsforslagene vil kreve mer utførlige vedtak fra vegmyndighetens side, noe vi ikke nødvendigvis ser verken ønskelig eller nødvendig – jf. merknadene over.

Noen av de foreslåtte endringene legger til rette for avklaringer og enhetlig praksis på viktige områder, blant annet hva gjelder dekningen av vegmyndighetens kostnader. Dette er Bergen kommune svært positiv til, og vi mener at endringene i så måte vil bidra positivt med tanke på likebehandling og forutsigbarhet ved at alle parter enklere kan og vil forholde seg til sentralt fastsatte rammer.

Med hilsen
BBU - kommunaldirektørens stab

Morten Børslid - leder
Unn Hovda Sandven - saksbehandler

Dokumentet er godkjent elektronisk.