

Alminnelig høring – Forslag til endring i lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar – nytt kapittel om statlig tilsyn med riksveginfrastrukturen for offentlig veg

Me viser til høring om forslag til endringar i veglova – nytt kapittel om statleg tilsyn (forslaget). Vegtilsynet har merknadar til høyringsnotatet.

Innleiingsvis vil Vegtilsynet kome med nokre generelle merknader:

- Av høyringsnotatet går det fram at *«[f]ylkesveg 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»*.

Målet med eit statleg vegtilsyn er å betre tryggleiken i trafikken i tråd med nullvisjonen og nasjonalt fastsette mål. Vegtilsynet fører i dag tilsyn med riksvegnettet, noko som utgjer om lag 12 prosent av samla vegnett. Fylkesvegnettet utgjer på si side om lag 35-40 prosent av vegnettet og er viktig som lokalveg og omkøyringsruter ved hendingar på riksvegnettet. I tillegg er gjennomsnittleg risiko for å bli drepen eller hardt skadd per køyrte kilometer om lag 50 prosent høgare på fylkesveg enn på riksveg.

Gjennom tilsynssakene finn Vegtilsynet svikt på fleire arbeidsområder og fleire nivå i Statens vegvesen når det gjeld etterleving av krav til tryggleik. Det er ikkje noko som tilseier at denne manglande etterlevinga av krav er betre/verre for eigar av fylkesvegane. Departementet har ikkje funne grunn til å utvide Vegtilsynet si

myndigheit i samband med denne lovendringa, men skal vurdere eventuelt tilsyn med fylkesvegane på eit seinare tidspunkt. Vegtilsynet støttar arbeidet og ser fram til resultatet av dette.

- I forslaget vert omgrepet «*utbyggingssselskapet for veg*» nytta, medan det i høyringsnotatet står «*det statlege utbyggingssselskapet for veg*». Tilsvarande ulik omgrepsbruk har Vegtilsynet òg påpeika i sitt høyringssvar til forslag til endringar i *lov 21. juni 1963 nr. 23 veglova med forskrifter og lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) med forskrifter*. Av omsyn til harmonisering og likskap i regelverket meiner Vegtilsynet lovgjevar må vere konsekvent ved val av omgrep. Dette er nærare kommentert under merknadane til dei einskilte paragrafane.
- Av forslaget kjem det fram at Vegtilsynet skal føre tilsyn med «*riksveginfrastrukturen for offentleg veg*», medan det i ordlyden i § 11a står «*riksveginfrastrukturen for transport på offentleg veg*». Vegtilsynet ber departementet vurdere om det er hensiktsmessig med ein definisjon av omgrepet «*riksveginfrastruktur for transport på offentleg veg*», eller om omgrepet skal utdjupast i førearbeida.
- I forslaget er det uttalt at pliktsubjektet (Statens vegvesen og Nye Veier AS) er pliktig å ha og bruke effektive styringssystem. Organiseringa av Nye Veier AS medfører at ein ikkje kan nytta same styringsmekanismar ovanfor selskapet som Statens vegvesen. Det er difor behov for å sikre at pliktsubjekta (tilsynspartane) etter lova i tilstrekkeleg grad tek i vare tryggleiken på vegane. I høyringsnotatet er det uttala at «*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*». Vegtilsynet meiner det må kunne setjast krav til ein minstestandard og at det bør utarbeidast nokre førande prinsipp som skal liggje tisl grunn for omgrepet «*tilstrekkelege og effektive styringssystem*». Dette er til dømes gjort i forskrift om sikkerhetsstyring for jernbanevirksomheter på det nasjonale jernbanenettet § 3-1. Føremålet med ein slik minstestandard er å sikre lik kvalitet på vegnettet uavhengig av kva pliktsubjekt som har ansvar for vegstrekninga. I det høvet viser Vegtilsynet til vårt forslag om innføring av forskrift om sikkerhetsstyring.
- I dag nyttar Vegtilsynet den mildaste tilsynsreaksjonen, tilrådingar, ved oppfølging av funn. Funna omfattar både avvik (ikkje samsvar med krav) og observasjonar (forbetringspunkt). I forslaget legg departementet til grunn at dagens ordning med

tilrådingar, som er at vegdirektøren lukkar tilrådingar etter anbefaling frå Vegtilsynet, må avsluttast. Dette er Vegtilsynet einig i.

Vegtilsynet støttar forslaget om å utvide Vegtilsynet sitt handlingsrom kva gjeld reaksjonsformer ved avvik. Likevel vil Vegtilsynet understreke at tilsynet framleis vil ta i bruk den minst tyngande reaksjonsforma som er naudsynt for å oppnå lovleg tilstand.

Tilsynsaktivitetane skal som tidlegare bli summert opp i tilsynsrapportar som vert brukt som grunnlag for å avgjere korleis funna skal fylgjast opp. Funna vil òg etter lovendringa omfatte både avvik og observasjonar. Ved alvorlege avvik vil Vegtilsynet med lovforslaget få myndigheit til å gje pålegg. Ved andre funn, mindre alvorlege avvik og observasjonar, vil Vegtilsynet fylgje desse opp gjennom dialog med tilsynspart.

Som nemnd er Vegtilsynet samd i forslaget om at dagens ordning med tilrådingar vert avslutta. Dersom Vegtilsynet likevel ikkje skulle få myndigheit til å bruke pålegg og tvangsmulkt, vil det likevel vere behov for å halde fram med tilrådingane på lik linje som i dag. For det tilfelle må Samferdsledepartementet lukke tilrådingane.

- Kva gjeld reaksjonsforma pålegg om retting, er Vegtilsynet av den oppfatning at forslaget er meint å gje Vegtilsynet romslege rammer for å gi pålegg, og at kompetansen ikkje er avgrensa til pålegg om retting/korrigering, men òg omfattar til dømes pålegg om å identifisere årsak; stadfeste at tiltak vert gjennomført; oversende dokumentasjon på at tiltak er utført, og evaluering av effekt av tiltak (ikkje-uttømmende opplisting). Ei slik forståing er i samsvar med Statens jernbanetilsyn sin allereie etablerte praksis og kompetanse, og vil vere eit viktig element for å sikre likskap i tilsynsreaksjonar innan transportsektoren.

I forslaget til lovtekst er det somme stader vist til «pålegget», andre stader til «retting». Vegtilsynet meiner, i lys av vår forståing av påleggskompetansen, at ordlyden «rette/retting» bør endrast til «pålegg/pålegget».

Under ei kvar omstende, dersom departementet ikkje deler Vegtilsynet si forståing av påleggsmyndigheita som gjort greie for ovanfor, meiner Vegtilsynet at ordlyden i lovforslaget bør vera meir konsekvent og presis i høve til bruken av omgrep. Det vil sei at dersom ordlyden berre er meint å omfatte pålegg om retting, så bør ordlyden i forslaget rettast til «*pålegg om retting*» gjennom heile lovteksten.

- Departementet er av den oppfatning at det ikkje er behov for forvaltningsreaksjonen overtredelsesgebyr for å sikre lojalitet til og etterleving av krav som gjeld for Statens vegvesen og Nye Veier AS.

Vegtilsynet på si side meiner økonomiske sanksjonar normalt vil ha stor effekt og bidra til at den bøtelagte set i verk tiltak for å hindre at tilsvarende skjer igjen. Overtredelsesgebyr vil særleg vere aktuelt med gjentekne og alvorlege brot på regelverket, og i tilfelle kor pålegg eller tvangsmulkt ikkje har god nok effekt åleine. For å ileggje overtredelsesgebyr må det òg vurderast om verksemda som har begått lovbrottet har hatt ein økonomisk fordel ved å ikkje overhalde regelverket. Dette siste argumentet vil likevel ikkje slå til med full styrke ovanfor Statens vegvesen, då Statens vegvesen får midlar direkte frå Samferdsledepartementet og difor ikkje har slike økonomiske interesser.

Vegtilsynet har fått signal om at det på sikt er ynskjeleg at Vegtilsynet òg fører tilsyn med fylkesvegar m.m. Ei slik utviding av Vegtilsynet sitt mandat inneber at behovet for å kunne gje overtredelsesgebyr vert endå større, all den tid både Nye Veier AS og fylkeskommunane har eit økonomisk incitament. Den økonomiske interessa kan medføre at desse aktørane forsøker å gjere unntak frå regelverket for å oppnå ein økonomisk fordel. Dersom dette er tilfelle vil det kunne vere eit behov for å gje overtredelsesgebyr for å unngå at tryggleiken på vegane går på akkord med økonomi.

Merknader til nytt kapittel II A i veglova:

§ 11a Vegtilsynet

Forslag til lovtekst inneheld presiseringa om at Vegtilsynet er «*Samferdselsdepartementet si fageining*» som skal føre tilsyn med riksvegane.

Ser ein hen til andre tilsyn er det til dømes i instruksen til Statens Jernbanetilsyn uttala at «*Statens jernbanetilsyn er et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet*». Tilsvarende formulering finn ein for Statens Havarikommisjon, jf. ordlyden «*Statens havarikommisjon for transport er et forvaltningsorgan administrativt underlagt Samferdselsdepartementet*». Vegtilsynet stiller difor spørsmål til kor vidt formuleringa i § 11 a har eit anna realitetsinnhald enn dei andre tilsyna, og eventuelt kva som er skilnaden.

§ 11b Plikt til å ha styringssystem

I lovteksten står det «*plikt til å ha og bruke*» tilstrekkelege og effektive styringssystem. Regelen si overskrift bør ha same ordlyd, altså «*plikt til å ha **og bruke***» (vår utheving).

§ 11c Opplysningsplikt

Lovforslaget inneheld ei opplysningsplikt for «*dei som er underlagt tilsyn*». I forslag til ny §§ 11 a og 11 b er pliktsubjekta «*Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg*». Vegtilsynet meiner fyrste setning i § 11 c bør omformulerast slik at ordlyden i bestemmingane er like.

I tillegg framstår det som uklart kva som er «*Vegtilsynet sitt ansvarsområdet*», det vil seie om opplysningsplikta berre gjeld tilsyn eller òg omfattar Vegtilsynet sine andre arbeidsoppgåver. Denne uklarheita gjeld òg andre ledd, kor opplysningsplikta er avgrensa til naudsynte opplysningar Vegtilsynet treng for å utføre sine «*oppgåver etter lova*». Vegtilsynet meiner opplysningsplikta ikkje skal vere avgrensa til tilsynsoppgåvene, men omfatte heile Vegtilsynet si verksemd.

§ 11 c andre ledd avgrensar opplysningsplikta til «*naudsynte*» opplysningar. I høyringsnotatet står det at opplysningsplikta gjeld opplysningar som «*Vegtilsynet finn naudsynt for å få utført tilsynet*». Vegtilsynet meiner lovteksten burde vore meir presis og seie noko om kven (Vegtilsynet) som skal vurdere kva opplysningar som er naudsynte. Vegtilsynet meiner lovteksten burde vore meir presis og foreslår at lovteksten vert omformulert til «*Opplysningsplikta gjeld dei opplysningane Vegtilsynet finn naudsynte for å kunne utføre sine oppgåver etter lova*».

§ 11d Pålegg om retting

Vegtilsynet viser til merknad under § 11 b og meiner det i lovteksten om (rettings-)pålegg bør kome fram at det gjeld avvik frå plikta til å ha *og bruke* (vår kursivering) styringssystem som nemnd i § 11 b.

Paragrafen er utforma som ein kan-regel og Vegtilsynet legg til grunn at tilsynet står relativt fritt til å vurdere om vedtak med pålegg skal ileggjast.

Vidare føreset Vegtilsynet at sjølv om dagens ordning med tilrådingar vert avslutta, hindrar ikkje det Vegtilsynet i å bestemme korleis funna i tilsynsrapportane skal fylgjast opp. Det vil såleis vere opp til Vegtilsynet å avgjere om avvik skal føre til pålegg eller om ein vel å fylgje opp funna med mildare reaksjonsformer, t.d. dialog.

Kva gjeld innhaldet i og omfanget av pålegg, viser me til det som er sagt innleiingsvis i høyringssvaret som generell merknad.

Vegtilsynet meiner § 11d andre ledd er upresis. Det er uklart kva som ligg i ordlyden «*den ansvarlege verksemda*» og kva som er skilnaden frå § 11 a, kor det går fram kven Vegtilsynet skal føra tilsyn med. Vegtilsynet meiner det bør gå tydlegare fram om ordlyden omfattar pliktsubjektet i § 11 a, altså dei som er underlagt tilsyn.

Vidare bør det i andre ledd presiserast at pålegget skal vere skriftleg og innehalde ein frist for når det aktuelle pålegget (vår understreking) skal vere utført, samt at ordlyden «*forholdet*» bør endrast til «avviket».

§ 11 e Tvangsmulkt

Etter Vegtilsynet si vurdering bør lovteksten i heilskap bli klarare og foreslår fylgjande formulering:

«Dersom pålegg etter § 11 d ikkje er etterkome innan gjeven frist, kan Vegtilsynet fastsetje tvangsmulkt. Tvangsmulka vert fastsett som ei mulkt laupande frå det tidspunkt ein gitt frist for å etterkome pålegget er overskriden og til pålegg er etterkome. Endeleg vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2.

Tvangsmulka sin storleik skal fastsetjast med omsyn til kor viktig det er at pålegget vert etterkome og kva for kostnader pålegget truleg fører med seg. Vegtilsynet skal inndrive tvangsmulka».

Kva gjeld § 11 d tredje ledd meiner Vegtilsynet Samferdsledepartementet bør gje utfyllande reglar om fastsetting av tvangsmulkt.

§ 11 f Klage

Etter lausrivinga vil Vegtilsynet sine vedtak om pålegg og vedtak om tvangsmulkt verte rekna som eit enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2 fyrste ledd bokstav b. Vegtilsynet legg til grunn at ordlyden «vedtak» i forslaget omfattar begge desse vedtaksformene.

Med helsing



.....
Trude Tronerud Andersen
direktør



.....
Tonje Tvilde
advokat/juridisk rådgjevar

