

Forvaltningsreformen - høringsnotat med forslag til endring i veglov av 21. juni 1963 nr. 23 og vegtrafikklov av 18. juni 1965 nr. 4

1. Bakgrunn for forslaget

Samferdselsdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i vegloven av 21. juni 1963 nr. 23 og vegtrafikkloven av 18. juni 1965 nr. 4. Bakgrunnen for forslagene er nødvendige endringer i lovverket som følge av gjennomføringen av forvaltningsreformen.

Stortinget har sluttet seg til at ansvaret for øvrig riksvegnett (øvrige riksveger og øvrige riksvegferjeforbindelser) i det vesentligste skal overføres til fylkeskommunene, i Oslo kommunen, fra iverksettelse av forvaltningsreformen, jf. St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid og Innst. S. nr. 166 (2006-2007).

Kommunal – og regionaldepartementet fremmet 24. oktober 2008 Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv (gjennomføring av forvaltningsreformen). Proposisjonen er en oppfølging av St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid og Innst. S. nr. 166 (2006 – 2007). Proposisjonen opprettholder i all hovedsak de forslagene til overføring av ansvar for oppgaver fra staten til fylkeskommunen som inngikk i høringsnotatet fra Kommunal- og regionaldepartementet av 26. februar 2008. Det ble ikke fremmet forslag om lovendringer på Samferdselsdepartementets område i denne proposisjonen. Høringsnotatet som Samferdselsdepartementet nå legger fram inneholder omtale av og forslag til nødvendige lovendringer innenfor vegsektoren.

Det er lagt til grunn at vegadministrasjonen vil bestå som i dag med blant annet en felles (sams) statlig vegadministrasjon på regionalt nivå for riks- og fylkesveger. Det kan og være aktuelt å styrke den fylkeskommunale administrasjonen.

Ut fra kriteriene for klassifisering av øvrig riksvegnett som framgår av Kommunal- og regionaldepartementets høringsnotat av 26. februar 2008, er det aktuelt å ta opp noen få mindre strekninger privat veg som riksveg. Opptaket vil følge alminnelige regler og omtales i liten grad i dette høringsnotat.

For nærmere omtale av forvaltningsreformen vises det til Ot.prp. nr. 10 (2008 – 2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen m.v. (gjennomføring av forvaltningsreformen).

2. Vegloven

2.1 Inndeling av vegnettet

Det offentlige vegnettet er tredelt og består av riksveger, fylkesveger og kommunale veger, jf. vegloven §§ 1 og 2. Staten er vegmyndighet for riksveger mens fylkeskommunen er vegmyndighet for fylkesveger og kommunen for kommunale veger, jf. vegloven § 9. Deler av riksvegnettet er i dag pekt ut som stamveger, jf. vegloven § 2 annet ledd.

De riksvegene som skal overføres til fylkeskommene skal benevnes fylkesveg i likhet med de vegene som er fylkesveger i dag.

Det er ikke fylkesvegnett i Oslo. De riksvegene Oslo kommune får ansvaret for, skal benevnes kommunal veg og vil bli et kommunalt ansvar. Det kan være hensiktsmessig å avtale et samarbeid mellom Oslo kommune og Statens vegvesen når det gjelder videreføring av eventuelle kontrakter som etter omklassifiseringen vil angå både kommunale veger og riksveger. Nødvendig avklaring må skje lokalt innenfor bestemmelser i blant annet forslag til lov om overføring av statens rettigheter og forpliktelser ved gjennomføring av forvaltningsreformen.

Særskilte problemstillinger som oppstår i tilknytning til prosjekter som bl.a. involverer flere offentlige organer og andre interessenter (eksempelvis Oslopakkene), forutsettes løst særskilt.

Stamvegnettet og den delen av øvrig riksvegnett som staten fortsatt skal ha ansvaret for, skal benevnes riksveg. Begrepet stamveg blir dermed overflødig og foreslås tatt ut av lovteksten, jf. omtale av § 2 annet ledd i merknader til de enkelte paragrafer. De krav som til nå er stilt til standard ved utbygging, drift med mer for stamveger, vil gjelde for hele riksvegnettet.

2.2 Omklassifisering

Forvaltningsreformen forutsetter at det vesentligste av dagens øvrig riksvegnett (øvrige riksveger og øvrige riksvegferjesamband) blir omklassifisert til fylkesveg, og i Oslo til kommunal veg. Vegansvaret for det alt vesentlige av øvrige riksveger overføres dermed fra staten til fylkeskommunene, og i Oslo til kommunen. Etter iverksettelse av forvaltningsreformen vil riksvegnettet bestå av dagens stamvegnett, noen få strekninger av dagens øvrige riksvegnett og noen små strekninger av dagens fylkesveg, kommunal veg og privat veg for å få et sammenhengende nasjonalt transportnett.

Den omklassifiseringen av offentlig veg som følger av forvaltningsreformen innebærer en vesentlig omfordeling av ansvaret for det offentlige vegnettet i Norge, og skiller seg på den måten vesentlig fra det mer løpende omklassifiseringsarbeidet knyttet til enkeltveger. For å sikre et uttrykkelig lovgrunnlag for de aktuelle omklassifiseringene, anser Samferdselsdepartementet det hensiktsmessig å gi en egen overgangsbestemmelse i vegloven.

Forslag til omklassifisering av øvrig riksvegnett og opptak av kommunal og privat veg til riksveg, har vært på høring hos fylkeskommunene, aktuelle kommuner, statlige etater og sentrale interesseorganisasjoner og vil bli forelagt Stortinget til behandling. Det legges til grunn at fylkeskommunene, og Oslo kommune, overtar ansvaret for øvrige riksveger og øvrige riksvegferjeforbindelser med den standard de har og tilhørende rettigheter og forpliktelser slik de er på overtakelsestidspunktet, jf. Ot.prp. nr. 10 (2008 – 2009). Tilsvarende vil gjelde for fylkesveger og kommunale veger som omklassifiseres til riksveg og som staten overtar ansvaret for. Opptak av privat veg må løses konkret for den enkelte veg.

Samferdselsdepartementet ser det som nødvendig og mest hensiktsmessig å gi en egen overgangsbestemmelse for omklassifisering av offentlig veg ved gjennomføring av forvaltningsreformen, og forslår en slik bestemmelse inntatt i vegloven § 62.

2.3 Overføring av eiendomsrett og annen rett til vegnett, veggrunn m.m.

Overføring av ansvar for øvrig riksvegnett innebærer at fylkeskommunene og Oslo kommune også blir eier av dette vegnettet med tilhørende grunn, jf. vegloven § 52. Overføringen av ansvar representerer overføring av store økonomiske verdier fra staten til fylkeskommunene, og Oslo kommune, knyttet til både vegkonstruksjonene (vegkropp, bruer, tunneler og alle de andre konstruksjonene og innretningene som øvrige riksveger består av) og veggrunnen.

Staten innehar en rekke rettigheter og tillatelser knyttet til det øvrige riksvegnettet som overføres. Det er rettigheter både av privatrettslig og offentligrettslig karakter. Rettigheten kan være stiftet på ulikt vis og være varig (eksempelvis rett til å lede vann over annenmanns eiendom) eller midlertidig (eksempelvis midlertidig rett til lagring av masser og offentlige tillatelser og dispensasjoner for gjennomføring av tiltak på vegen). Ved omklassifisering av offentlige veger legges det i alminnelighet til grunn at slike rettigheter og tillatelser følger med overføringen av vegen. Samferdselsdepartementet legger til grunn at dette skjer også ved overføring av øvrige riksveger til fylkesveg, og i Oslo til kommunal veg. Betingelser som er stilt i slik sammenheng må følges opp av ny vegmyndighet. Det samme forutsettes å gjelde ved opptak av fylkesveg og kommunal veg til riksveg.

Fylkeskommunene, og Oslo kommune, skal overta verdiene knyttet til vegnettet som overføres, inkludert veggrunn, uten å betale vederlag. Tilsvarende gjelder for staten ved opptak av kommunal og fylkeskommunal veg.

Staten beholder eiendomsrett og annen rett knyttet til eiendom, konstruksjoner med mer som ikke er direkte knyttet til øvrig riksvegnett som omklassifiseres til fylkesveg og kommunal veg. Dette gjelder for eksempel massetak, fritidseiendom, driftsbygning, lagerareal, m.m. Ledning og annen konstruksjon som er nødvendig for at staten skal løse sine oppgaver overdras heller ikke til fylkeskommunene eller Oslo kommune.

Mesteparten av fast eiendom knyttet til veggrunn for offentlig veg er ikke tinglyst, men bare registrert i nasjonalt register og informasjonssystem for landets grunneiendommer GAB/Matrikkelen etter reglene i lov av 23. juni 1978 om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom og lov av 17. juni 2005 om egedomsregistrering.

For de eiendommer som er tinglyst gjelder reglene om betaling av dokumentavgift og tinglysingsgebyr ved tinglysning av hjemmels- og rettighetsovergang. Det betales i dag ikke dokumentavgift eller gebyrer ved endring av navn på eier eller rettighetshaver i grunnboken eller GAB/Matrikkelen. Departementet går inn for at det ikke skal betales dokumentavgift eller tinglysingsgebyr ved skifte av eier og rettighetshaver ved omklassifisering av offentlig veg. Departementet foreslår derfor en ny og generell bestemmelse i vegloven § 52 om at omregistrering av eier og rettighetshaver i grunnboken og andre offentlige registre i forbindelse med omklassifisering av offentlig veg, skjer ved navneendring.

2.4 Vedtaksmyndighet og klageorgan

Den felles vegadministrasjonen for riks- og fylkesveger på regionalt nivå, hører under Vegdirektoratet i riksvegsaker mens den hører under fylkeskommunen i fylkesvegsaker, jf. veglovens § 10. Myndighet følger enten direkte av bestemmelser i lov, jf. eksemplvis vegloven §§

9, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 40, 41, 42, 43 og 51, eller ved delegasjon fra Vegdirektoratet eller fylkeskommunen.

Vegloven § 11 første ledd sier at det er forvaltningslovens regler som gjelder for saksbehandlingen knyttet til veglovens regelverk. I henhold til forvaltningsloven § 28 første ledd er hovedregelen at forvaltningsvedtak kan påklages til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket. Klage over regionvegkontorets enkeltvedtak vedrørende fylkesveg og riksveg, går derfor i dag til henholdsvis fylkeskommunen og Vegdirektoratet, jfr. vegloven § 10 annet ledd.

Samferdselsdepartementet anbefaler at man ikke endrer klagebestemmelsene i vegloven § 11 første ledd. Det betyr at fylkeskommunen, og i Oslo kommunen, blir klageinstans for enkeltvedtak knyttet til øvrig riksvegnett som overføres.

Vegloven § 11 annet ledd inneholder en særordning for klage over avkjørselsvedtak for riksveger, ved at klagen skal gå til fylkesmannen. Fylkesmannen ble klageinstans ved lovendring i 1996 (først inntatt i vegloven § 40 og senere i § 11), jf Ot.prp. nr. 60 (1994 -1995) og Ot.prp. nr. 23 (1999 - 2000), fordi man ønsket samme klageinstans som for klager over avkjørsler fastsatt ved reguleringsplanvedtak

Fylkesmannens myndighet som klageorgan for avkjørselssaker på riksveg, opprettholdes. Det innebærer at fylkeskommunen fortsatt vil avgjøre klager i avkjørselssaker på fylkesvegnettet.

Spørsmålet om hvilket organ som skal fatte vedtak i klagesak der vegen endrer status etter at førsteinstansvedtaket ble fattet, må avklares etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Det legges til grunn at fylkeskommunen, og i Oslo kommunen, blir klageinstans i de tilfellene hvor førsteinstansvedtaket er fattet av riksvegmyndighetene før forvaltningsreformen trer i kraft. For veger som tas opp som riksveg vil klage over vedtak fattet av tidligere vegmyndighet behandles av Vegdirektoratet (Fylkesmannen i avkjørselssaker) i henhold til vegloven § 11.

2.5 Nasjonale føringer (bindende bestemmelser) knyttet til standarden for offentlig vegnett.

Departementet forutsetter at forskrifter, instruksjer og bindende bestemmelser i Statens vegvesens håndbøker om standard, trafiksikkerhetsarbeid m.m. fortsetter å gjelde for all offentlig veg som i fremtiden er klassifisert som riksveg.

Nevnte forskrifter, instruksjer og håndbøker om standard, trafiksikkerhetsarbeid med mer gjelder i dag også for øvrig riksvegnett. Dette for å sikre trafikantene og andre en sikker, effektiv og forutsigbar transport også på dette vegnettet og for å bidra til å ivareta en bærekraftig utvikling. Ved at ansvaret for det vesentligste av øvrig riksvegnett overføres til fylkeskommunene, vil departementets og vegdirektørens instruksjonsadgang overfor Statens vegvesen for å sikre god standard, bedre trafiksikkerheten m.m. for denne delen av vegnettet, falle bort.

I Innst. S. nr.166 (2006-2007) har Stortinget understreket viktigheten av en god standard på det fylkeskommunale vegnettet, et akseptabelt nivå på veginvesteringene og en fullgod trafiksikkerhetspolitikk i alle fylkeskommuner. For å nå disse målene er det aktuelt å gi enkelte nasjonale føringer, jf. St.prp. nr. 1 (2008 – 2009) og Ot.prp. nr. 10 (2008 – 2009). Omfang og innhold i nasjonale føringer knyttet til standard, trafiksikkerhet med mer på det samlede

fylkesvegnettet etter at reformen har trådt i kraft, må vurderes ut fra trafikantenes og næringslivets behov, samt nasjonale mål for trafikksikkerhet og andre nasjonale mål gitt i blant annet Nasjonal transportplan og Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet. Omfang og innhold i føringene må veies opp mot hensynet til fylkeskommunal, i Oslo kommunal, handlefrihet.

Standard for utbygging, drift, vedlikehold, beredskap og forvaltning er i betydelig grad gitt ved instruksjer, herunder håndbøker for Statens vegvesens oppfølging av riksveg, og vil derfor i flere tilfeller ikke være bindende for fylkeskommunenes oppfølging av det vegnettet som er eller blir fylkesveg. Stortinget har understreket viktigheten av god standard på fylkesvegnettet og fullgod trafikksikkerhetspolitikk i alle fylker. Departementet vil vurdere om det er nødvendig å gi nasjonale føringene om minstestandard for tiltak ved utbygging og vedlikehold av fylkeskommunalt vegnett (tiltaksstandard).

Det kan være aktuelt å gi enkelte nasjonale føringene om minstestandard ved fylkeskommunenes drift av fylkesvegnettet (tilstandsstandard).

Nasjonale føringene er aktuelt for å ivareta nasjonale interesser i turistveger og vernede veger og objekter og nasjonalt beredskapsarbeid, og for at staten kan følge opp sitt ansvar for nasjonale registre, vegtrafikksentralene med mer.

Av hensyn til ferjedriften og ut fra beredskapshensyn er det aktuelt med nasjonale føringene for standardisert utforming ved ombygging og anlegg av nye ferjekaier på offentlig veg og nasjonale føringene for minimum gjennomkjøringshøyder og aksellast for kjøretøyer inne på ferjer som trafikkerer samband på riks- og fylkesvegnettet, jf. nærmere omtale i pkt. 2.8.

Ved etablering av nasjonale føringene må det utvikles et system for dispensasjoner og det må sørges for at føringene blir fulgt opp.

Da det kan ta noe tid å utrede og vedta nasjonale føringene, kan det være behov for overgangsordninger som sikrer at forskrifter og instruksjer for å følge opp standard, trafikksikkerhet med mer på dagens øvrig riksvegnett og fylkesvegnett, videreføres fram til permanente løsninger er utredet og iverksatt.

Samferdselsdepartementet foreslår en endring i forskriftshjemmelen i § 16 slik at det sikres tilstrekkelig hjemmel for departementet til å gi forskrifter om minstestandard ved drift og vedlikehold og annen oppfølging av offentlig veg.

Forskriftshjemmelen i vegloven § 13 antas å være tilstrekkelig når det gjelder forskrifter om standard ved anlegg av veg. Samferdselsdepartementet foreslår derfor ingen endring i veglovens § 13.

Statens vegvesen bør etter Samferdselsdepartementets mening fortsatt ha ansvar for fellesoppgaver på tvers av vegklasser. Eksempler på slike fellesoppgaver er vegtrafikksentralene og de nasjonale dataregistrene. Departementet foreslår en ny forskriftshjemmel i vegloven § 62 for å kunne pålegge respektive vegmyndighet å sørge for og å dekke utgiftene til at nødvendige data fortløpende samles inn og rapporteres i standardiserte formater til vegtrafikksentralene og nasjonale registre. Slik standardisert rapportering er nødvendig for en rasjonell overvåking av tunneler, oppfølging i beredskapssituasjoner, trafikkstyring og en helhetlig trafikkavvikling, styring av teknisk utstyr og

trafiksikkerhetsarbeidet. Den er videre nødvendig for arbeidet med veg- og trafikantinformasjonen som vegtrafikkentralene har ansvaret for.

Fylkeskommunen får ved omklassifiseringen, ved at finansieringen av fylkesveg skjer gjennom rammetilskuddet, et betydelig økt ansvar for ivaretagelse og forbedring av trafiksikkerheten knyttet til fylkesvegnettet og for at nasjonale mål innenfor trafiksikkerhet blir nådd. Ivaretagelse og forbedring av trafiksikkerheten i vegsektoren krever oppfølging og bruk av en rekke virkemidler blant annet etter vegloven og vegtrafikkloven. Det vises i den forbindelse til etterfølgende omtale under avsnittet om vegtrafikkloven. Nasjonale mål og oppgaver med mer som der er beskrevet, gjelder tilsvarende og må ivaretas ved planlegging, utbygging, drift, vedlikehold, beredskap og forvaltning av fylkesvegnettet. Dvs. at fylkeskommunene selv avgjør hvordan dette skal organiseres. I dette inngår også vurdering av behov for og utforming av nasjonale føringer gitt med hjemmel i vegloven.

2.6 Særlig om tunneler

I henhold til EØS-avtalen er tunneldirektivet (direktiv 2004/54) implementert i norsk lovgivning. Samferdselsdepartementet har med hjemmel i vegloven § 62, jf. § 13, fastsatt Forskrift om minimum sikkerhetskrav til visse vegtunneler (tunnelsikkerhetsforskriften) av 15. mai 2007. Forskriften gjelder både ved planlegging, bygging, drift og vedlikehold av tunneler. For å etablere et tilnærmet likt sikkerhetsnivå for alle tunneler som er åpne for alminnelig ferdsel, angir forskriften at alle tunneler over 500 meter på riksvegnettet (stamveger og øvrige riksveger) skal følge regelverket i henhold til direktivet selv om selve direktivet ikke omfatter alle disse tunnelene. Tunnelsikkerhetsforskriften omfatter således i dag en del tunneler på det øvrige riksvegnettet som skal utgjøre en del av det fremtidige fylkesvegnettet. Forskriften gjelder i dag ikke for tunneler på fylkesvegnettet selv om tunnelen er over 500 meter.

Etter Samferdselsdepartementets syn må ikke omklassifiseringen av øvrige riksveger til fylkesveg eller kommunal veg føre til at kravet til sikkerhet i tunnelene på de omklassifiserte vegene reduseres. Departementet legger derfor til grunn at kravene i tunnelsikkerhetsforskriften skal fortsette å gjelde for de omklassifiserte tunnelene. Departementet vil i det videre arbeidet vurdere om tunnelsikkerhetsforskriftens virkeområde også skal utvides til å omfatte alle tunneler over 500 meter på det samlede fylkesvegnettet etter iverksettelse av forvaltningsreformen. Oppgradering av eksisterende vegtunneler i forhold til kravene i forskriften kan ha betydelige økonomiske konsekvenser som må utredes nærmere ved eventuell utvidelse av forskriftens virkeområde.

2.7 Særlig om bruer

Veganlegg med tilhørende bruer, inkludert andre bærende konstruksjoner, er i utgangspunktet underlagt reglene i plan- og bygningsloven. Offentlige veganlegg som anlegges etter reglene i vegloven er unntatt fra byggesaksbehandlingsreglene og en rekke materielle krav i plan- og bygningsloven dersom tiltaket er detaljert avklart i reguleringsplan eller bebyggelsesplan. For tiltak der Statens vegvesen er tiltakshaver gjelder ikke plan- og bygningslovens regler om ansvar og kontroll.

Unntaket for Statens vegvesen som tiltakshaver bygger på etatens egenkontroll. Egenkontrollen er basert på kompetanse, kvalitetssikringssystem, prosjekteringsregler, håndbøker m.v. og etablerte kontrollrutiner. Vegdirektoratet har gitt regler for trafikkklaster, prosjektering, bygging og

forvaltning (inspeksjoner, klassifisering, dispensasjoner m.v.) for å ivareta bruens sikkerhet og tekniske standard. Bruens estetiske utforming, fargevalg og bruens forhold til omgivelsene er fastsatt gjennom reguleringsplanen eller byggeplanen.

Riksvegbruer godkjennes før byggestart gjennom en kontrollordning tillagt Vegdirektoratet. Planer for tiltak som påvirker en konstruksjons bæreevne, forsterkninger, påhenging av gangbaner eller andre typer ombygginger kontrolleres og godkjennes på lik linje med nye bruer.

Fylkesvegbruer skal i dag godkjennes av regionvegkontorene, men bruseksjonen i Vegdirektoratet er rådgiver i de fleste større og/eller kompliserte bruprosjekter. Dette for å tilføre nødvendig kompetanse til å vurdere konkrete problemstillinger og sikre ensartet behandling.

Det er i dag om lag 10 800 bruer på riksvegnetter og om lag 6 000 på fylkesvegnettet, inkludert 370 ferjekaier på riks- og fylkesvegnettet. Disse må følges opp gjennom rutinemessige inspeksjoner i samsvar med gitte retningslinjer for å avdekke eventuelle skader eller mangler. Inspeksjoner gir videre grunnlag for endring av lastklasse og behandling av dispensasjoner ved tunge transporter. Fylkesvegnettet vil etter gjennomføring av reformen omfatte om lag 11 800 bruer.

Forvaltningsreformen gjør det naturlig også å vurdere dagens ordninger ut fra andre viktige utviklingstrender i samfunnet. Spesielt gjelder dette endringer i måten bruer og andre byggverk i vegnettet planlegges, bygges, vedlikeholdes og forvaltes på, samt utviklingen i bransjen. Videre hvorledes bruens bæreevne følges opp gjennom driftsfasen, og tillatt trafikklast fastsettes for å opprettholde bruens sikkerhet, samtidig som god transportøkonomi for næringslivet tilstrebes. Kravene til sikkerhetsnivå må tilfredsstilles innenfor rammen av et komplisert regelverk. Overgangen til EU-regelverket i løpet av 2010 vil stille strengere krav til kompetanse og kontrollkapasitet.

I lys av dette vurderes det som mest hensiktsmessig at Vegdirektoratet får et landsdekkende ansvar for at også bruene i det fremtidige fylkesvegnettet gis en betryggende kontroll og godkjenning. Dette vil gi en effektiv og ensartet saksbehandling, med gode muligheter for å ivareta et enhetlig sikkerhetsnivå. Konsekvensen ellers vil være at heretter vil den største delen av nye bruer falle utenfor den sentrale godkjenningsordningen.

Departementet anser det nødvendig at bruer og andre bærende konstruksjoner på fylkesvegnettet prosjekteres, bygges og forvaltes i henhold til en nasjonal standard. Departementet anser at Vegdirektoratet gjennom forskrift etter vegloven skal kunne gi nødvendige regler og ha myndighet til delegering, gi dispensasjoner m.v.

2.8. Særlig om ferjer

Ferjer i riks- og fylkesvegsamband regnes som rutegående transport jf. lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportloven) § 7. For riksvegferjer og båt- og bussruter som går over fylkesgrenser er Samferdselsdepartementet løyvemyndighet. For andre ruter, dvs. hvor rutestrekningen er innenfor ett fylke, er vedkommende fylkeskommune løyvemyndighet, jf. yrkestransportloven § 13. For riksvegferjer er departementets løyvemyndighet delegert til Vegdirektoratet, jf. yrkestransportlovens § 3. For andre ruter enn riksvegferjer er løyvemyndigheten for fylkeskryssende ruter etter samme bestemmelse delegert fra departementet til den fylkeskommune hvor søker har sitt forretningssted, jf. og lovens § 15.

Når det gjelder ansvar for kjøp av tjenester (tilskudd) har fylkeskommunen etter yrkestransportloven § 22 ansvaret for lokale ruter, her innregnet ferjer i fylkesvegsamband, mens departementet har tilsvarende ansvar for riksvegferjer etter lovens § 24. Med det foreslåtte opplegg hvor de veger hvor ansvaret overføres til fylkeskommunen skal betegnes som fylkesveg, og de veger som staten etter overføringen skal ha ansvar for betegnes som riksveg, vil dette ikke kreve endringer i yrkestransportloven. For de få fylkeskryssende ferjeruter som etter forvaltningsreformen blir fylkesvegsamband, vil departementet tilpasse yrkestransportforskriften slik at delegasjon av løyvemyndighet i disse tilfeller kan skje til en av de berørte fylkeskommunene.

Samferdselsdepartementet vil vurdere behovet for nasjonale føringer om krav til ferjemateriell i fylkesvegsamband med bakgrunn i regelverket etter yrkestransportloven, på et senere tidspunkt. Departementet viser til at fylkeskommunene vil måtte tre inn i de kontrakter som staten har etablert for de ferjeruter som overføres ved gjennomføringen av reformen. Disse kontraktene vil i seg selv legge bindinger på standarder knyttet til tjenesten, herunder ferjemateriellet.

2.9 Særlig om byggegrenser langs fylkesveg

Vegloven § 29 hjemler byggegrenser langs offentlig veg. Byggegrensene ble i 1996 utvidet til 50 meter for riksveg. Langs fylkes- og kommunal veg er byggegrensen 15 meter. Utvidelsen til 50 meter for riksveger ble i Ot.prp. nr. 60 (1994 - 95) Om lov om endringer i lov 21. juni 1963 nr. 23 side 8 venstre spalte, begrunnet ut fra:

Disse bestemmelsene har ikke hatt slik virkning som i sin tid ble forutsatt. De påbudte avstander har ikke vist seg tilstrekkelige til å forhindre at riksvegene blir nedbygget - med den følge at antall trafikkulykker øker, farten settes ned og vegene senere kan bli omlagt/nedklassifisert. Departementet finner det derfor rimelig at byggegrensene for riksveg økes – ikke minst av hensyn til vegens naboer og samfunnet for øvrig. Departementet foreslår at det i annet ledd fastsettes følgende byggegrenser – riksveg 50 m, fylkesveg/kommunal veg 15 m, gang- og sykkelveg (uavhengig om den er tilknyttet riksveg, fylkesveg eller kommunal veg) 15 m. Avstanden skal regnes fra midtlinjen i kjørebanelen.

Selv om ansvaret for det vesentligste av øvrige riksveger overføres til fylkekommunen og omklassifiseres til fylkesveg, vil ikke behovet for en byggegrense på 50 meter langs disse vegene falle bort. Det vil fortsatt være behov for å hindre at disse vegene blir nedbygget og hensynet overfor vegens naboer (eksempelvis med hensyn til støy og støv) og samfunnet for øvrig, vil være det samme. Hensynet til et helhetlig system og at vegene over tid vil endres i betydning og trafikkmengde, tilsier at det i utgangspunktet er en felles byggegrense for alle fylkesvegene fastsatt i denne paragrafen i vegloven. Det foreslås derfor at den generelle byggegrensen for fylkesveger settes til 50 meter på samme måte som for riksveg.

Fylkeskommunen kan også i dag på særskilte strekninger fastsette en byggegrense på inntil 50 meter for fylkesveg. Ved å innføre en generell byggegrense på 50 meter faller behovet for denne bestemmelsen bort.

Da fylkesvegnettet etter overføringen av øvrige riksveger vil spenne over et vidt spekter av veger med et stort spenn i trafikkmengde og ulike behov for sikring av utvidelsesmuligheter med mer, vil det av hensyn til naboer langs lavtrafikkerte veger og saksmengden ved søknad om eventuell

dispensasjon, kunne være behov for at fylkeskommunen kan vedta at det på særskilt fylkesvegstreking skal være en lavere generell byggegrense enn 50 meter, men ikke lavere enn 15 meter. Fylkesvegmyndigheten vil da etter en faglig vurdering kunne sikre de hensyn som begrunner en generell byggegrense langs den aktuelle vegstrekingen, samtidig som de vil kunne hindre at areal og bygninger blir belagt med unødvendig strenge rådighetsbegrensninger i form av byggegrenser.

Det foreslås ikke endringer i generell byggegrense langs kommunal veg. For de tilfeller der øvrig riksvegnett blir omklassifisert til kommunal veg i forbindelse med reformen, antas byggegrensen i de aller fleste tilfeller å være fastsatt gjennom reguleringsplan.

Det foreslås ikke endringer i veglovens § 30 om muligheten til å søke om dispensasjon fra byggeforbudet innenfor byggegrensen.

2.10 Særlig om felles vegadministrasjon for riks- og fylkesveg.

Dette er et punkt der vi er særlig interessert i å få høringsinstansenes syn.

Den felles vegadministrasjonen for riks- og fylkesveger (regionvegsjefen) hører i dag inn under Vegdirektoratet i riksvegsaker og andre statlige oppgaver, mens den hører inn under fylkeskommunen i fylkesvegsaker. I St.prp. nr. 1 (2008 – 2009) og Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) legges det opp til at det ikke gjøres endringer i organiseringen av Statens vegvesen, og at vegadministrasjonen vil bestå som i dag.

Statens vegvesen er organisert bl.a. med sikte på en mest mulig hensiktsmessig og effektiv bruk av tilgjengelig kompetanse. På viktige områder er det etablert spesialiserte kompetansemiljøer som brukes av hele etaten. For å løse oppgaver kan regionvegsjefen i den enkelte vegregion trekke på slike kompetansemiljøer også dersom de er organisert under en annen region eller i Vegdirektoratet.

Kompetanse knyttet til overordnet vegplanlegging, kollektivtransport og budsjett, skal i nødvendig grad være en del av den felles statlige vegadministrasjonen, tilgjengelig både for staten og fylkeskommunene, jf. St.prp. nr. 1 (2008-2009). Dette er fagkompetanse som er nødvendig for staten i arbeidet med både Nasjonal transportplan, det framtidige riksvegnettet med den store betydningen dette vegnettet har for nasjonalt og regionalt transportarbeid og andre nasjonale oppgaver (sektoroppgaver) innenfor veg- og vegtransport. Kompetansen er også nødvendig for å følge opp statlig ansvar for oppgaver både i kommunal og fylkeskommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Denne fagkompetansen er det også viktig at fylkeskommunene har enkel tilgang til i fylkesvegsaker. Ved at denne fagkompetansen beholdes samlet i Statens vegvesen og stilles til disposisjon for staten og fylkeskommunene etter bestemmelsene i veglovens § 10, oppnås at både staten og fylkeskommunene har effektiv tilgang til et nasjonalt og bredt sammensatt fagmiljø for å løse sine respektive oppgaver innenfor vegsektoren.

Fagkompetansen knyttet bl.a. til overordnet vegplanlegging, kollektivtransport og budsjett er bredt sammensatt og er et resultat av samhandling mellom fagpersoner både i strategienheter, operative enheter (planlegging, drift, vedlikehold, beredskap og forvaltning) og ulike støttefunksjoner i Statens vegvesen. I arbeidet med eksempelvis overordnet vegplanlegging brukes personell fra flere spesialiserte fagmiljøer (traffiksikkerhet, bru, tunnel, miljø med flere) som til daglig har ansvar både for strategisk og operativt arbeid.

Statens vegvesen beholdes samlet med en felles statlig vegadministrasjon, jf. St.prp. nr. 1 (2008 – 2009), Ot.prp. nr. 10 (2008 – 2009) og Innst. S. nr. 166 (2006 – 2007) hvor disse forhold er tatt opp.

Etter Samferdselsdepartementets syn er det viktig at både staten og fylkeskommunene på en effektiv måte gis tilgang til mulighetene som ligger i den felles statlige vegadministrasjonen. Overføring av ansvaret for øvrig riksvegnett og styrking av fylkeskommunene som regionale plan- og utviklingsaktører, vil imidlertid kunne utløse behov for en viss styrking av fylkeskommunenes kompetanse på enkelte områder. Som det framgår ovenfor vil det etter departementets syn ikke være ønskelig at en slik styrking skjer ved å redusere Statens vegvesens kompetanse. Bestemmelsen i vegloven § 19 om at staten bærer utgiftene til den felles statlige vegadministrasjon, opprettholdes.

Den økte satsingen på veg utløser et økt behov for å styrke også administrative funksjoner. En slik vekst bør først og fremst kanaliseres til fylkene. Dette må følges opp i de årlige budsjettene.

Det bemerkes for øvrig at arbeidstakerne i den felles vegadministrasjonen er tilsatt i Statens vegvesen. Deres rettigheter og plikter er hjemlet i tjenestemannsloven, arbeidsmiljøloven, den individuelle arbeidsavtale samt tariffavtalene i statlig sektor.

2.11 Oppgaver innenfor generell vegplanlegging og kollektivtransport.

I Kommunal- og regionaldepartementets høringsnotat av 26. februar 2008 framgår at ansvaret for enkelte oppgaver innenfor generell vegplanlegging og kollektivtransport overføres dersom det blir en forsterket fylkesmodell. I Ot.prp. nr. 10 (2008 – 2009) sies det at Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til dette i egen odelstingsproposisjon. I Innst. O. nr. 30 (2008-2009) påpeker komiteens flertall at overføring av øvrige riksveger og øvrige riksvegferjer til fylkeskommunene innebærer en overføring av store økonomiske verdier til fylkeskommunene. Denne betydelige delen av vegsektoren vil bedre kunne sees i et helhetlig regionalt utviklingsperspektiv. Flertallet forutsetter at det stilles tilstrekkelig kompetanse til rådighet ved overføring av disse store og viktige oppgavene.

Etter plan- og bygningsloven har fylkeskommunen og kommunen ansvar for blant annet generell planlegging og areal- og transportplanlegging i henholdsvis fylket, deler av fylket og kommunen. Fylkeskommunen har også ansvar etter plan- og bygningsloven for å komme fram til løsninger over fylkesgrenser.

All vegplanlegging skjer i dag etter plan- og bygningsloven. Fylkeskommunene vil ikke overta nye oppgaver mht. planlegging og kollektivtransport knyttet til det omklassifiserte vegnettet. Fylkeskommunene vil imidlertid få ansvar for et mye større vegnett, og på den måten få et økt ansvar. Gjeldende § 9-4 i plan- og bygningsloven som gir Statens vegvesen hjemmel for å utarbeide og fremme planer videreføres i § 3-7 i ny plan- og bygningslov. Fylkeskommunene vil bestemme hvordan regionvegkontoret skal prioritere planoppgavene på det samlede fylkesvegnettet.

Midler til øvrig riksvegnett som blir omklassifisert trekkes ut av riksvegbudsjettet, og midler til det samlede fylkesvegnettet bevilges av staten som del av rammetilskuddet til fylkeskommunen, etter at reformen er gjennomført.

Ved omklassifiseringen av øvrig riksvegnett og finansiering gjennom rammetilskuddet får fylkeskommunene betydelig økt handlingsrom og økt ansvar for oppgaver slik at kollektivtransporten inngår i en helhetlig regional utvikling i fylket og over fylkesgrenser. De får herunder økt ansvar for tiltak som kollektivfelt, terminaler, bussholdeplasser med mer på et betydelig større fylkesvegnett. Fylkekommunen forutsettes i tillegg å ha en viktig samordningsfunksjon i forhold til den totale kollektivtrafikken i sitt fylke, herunder jernbane og ekspressbuss, jf. Innst. S. nr. 166 (2006 – 2007). Staten skal på sin side fortsatt ha ansvar for tilrettelegging for kollektivtransport på riksveg (et justert stamvegnett) og for å følge opp andre nasjonale oppgaver knyttet til kollektivtransporten på offentlig veg. Etter departementets syn er det ikke naturlig eller hensiktsmessig at ansvar for disse gjenværende statlige oppgavene helt eller delvis overføres fra staten til fylkeskommunen.

Staten skal fortsatt ha ansvar for Nasjonal transportplan, overordnet og generell vegplanlegging knyttet til riksvegnettet, oppfølging av statlig ansvar i fylkeskommunal og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven og andre nasjonale oppgaver knyttet til generell vegplanlegging.

Staten skal fortsatt ivareta statlige interesser knyttet til ulike ”pakker” på samferdselssiden som finansieres med bompenger. Bompengesaker skal fortsatt behandles av Stortinget og staten vil ha ansvar for å ivareta nasjonale oppgaver i disse sakene også i det forberedende arbeidet.

3. Vegtrafikkloven

Vegtrafikkloven gjelder all trafikk med motorvogn. Loven med tilhørende omfattende forskriftsverk gir bestemmelser blant annet om trafikk, kjøretøy og fører av kjøretøy. Vegtrafikklovgivningen berøres bare i liten grad av de endringer som følger av forvaltningsreformen, da trafikant- og kjøretøyområdet skal forbli statlig som del av Statens vegvesen og gjeldende regelverk forutsettes videreført på dette området, jf. Ot.prp. nr. 10 (2008-2009).

Ansvar og myndighet for trafikkregulering er i stor grad lagt til staten (Statens vegvesen) for riks- og fylkesveg og til kommunen for kommunal veg. I noen sammenhenger har politiet reguleringsmyndighet. Dette følger av bestemmelser i vegtrafikkloven og forskrifter gitt i medhold av denne, jf. særlig loven §§ 5, 6, 7 og 9. Departementet ser ikke behov for å endre loven på disse punktene som følger av forvaltningsreformen.

Trafikksikkerhetsarbeidet i Norge er i hovedtrekk organisert på tre nivåer: nasjonalt, regionalt (fylkeskommunen og statlige regioner) og kommunalt. Den nasjonale trafikksikkerhetspolitikken - herunder nasjonale mål for trafikksikkerhetsarbeidet - utformes blant annet gjennom behandlingen av Nasjonal transportplan. Stortinget har ved sin behandling av transportplanen, fastslått at den nasjonale politikken på dette området skal bygge på nullvisjonen - en visjon om at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller livsvarig skadde i trafikken. Nullvisjonen innebærer at transportmidlene og transportsystemet må utformes slik at de fremmer riktig atferd og samtidig så langt mulig beskytter mot fatale konsekvenser som følge av menneskelige feilhandlinger i trafikken. Samtidig må trafikantene påvirkes til en sikker atferd. Nullvisjonen krever mye av både trafikantene og de som skal legge forholdene til rette for, og følge opp disse. Trafikksikkerhetsarbeidet krever derfor bruk av et bredt spekter av tiltak og samordnet innsats fra en rekke aktører på ulike forvaltningsnivåer. En betydelig lokal og regional innsats vil fremover være avgjørende for å nå ambisiøse nasjonale trafikksikkerhetsmål.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid, har Stortinget understreket viktigheten av blant annet å sikre fullgod trafikksikkerhetspolitikk i alle regioner, jf. Innst. S. nr. 166 (2006-2007). Departementet legger til grunn at dette vil kreve mulighet for Staten til å forplikte fylkeskommunene i samsvar med de føringer og den prioritet som følger av nasjonalt fastsatte mål og politikk.

Ved gjennomføringen av forvaltingsreformen vil fylkeskommunene, i Oslo kommunen, få overført ansvaret for det vesentligste av det som i dag betegnes som øvrige riksveger og øvrige riksvegferjesamband. De overtar dermed også forpliktelsen til å ivareta trafikksikkerheten på dette vegnettet. Utstrekningen av vegnettet som skal overføres, innebærer at fylkeskommunene vil måtte innta og ivareta en vesentlig endret rolle i det nasjonale trafikksikkerhetsarbeidet enn den de har i dag. Overføringen innebærer således et betydelig økt ansvar for å tilrettelegge for at alle trafikantgrupper tilbys en mest mulig sikker, effektiv og forutsigbar vegtransport.

Fylkeskommunen har i dag, etter vegtrafikkloven § 40 a, ”..et ansvar for å tilrå og samordne tiltak for å fremme trafikksikkerheten i fylket”. Bestemmelsen ble tatt inn i loven i 1981, jf. Ot.prp. nr. 78 (1978-79) og Innst. O. nr. 29 (1980-81), for å aktivisere og skjerpe fylkeskommunenes innsats i det lokale trafikksikkerhetsarbeidet. Som det fremgår av ordlyden har imidlertid bestemmelsen karakter mer av en programerklæring enn av en operativ bestemmelse og kan ikke anses å gi tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å kunne pålegge fylkeskommunene de oppgaver innen trafikksikkerhetsarbeidet som må følge som en konsekvens av at ansvaret for øvrige riksveger overføres fra staten til fylkeskommunene.

Når det i forbindelse med forvaltningsreformen overføres et betydelig økt ansvar innen vegsektoren til fylkeskommunene og Oslo kommune, kreves det at det også legges formelt til rette for at disse skal ivareta en større og langt mer aktiv rolle i trafikksikkerhetsarbeidet. Etter departementets syn er det avgjørende for den videre utviklingen av trafikksikkerhetsbildet at Staten gjennom forskrifter har mulighet til å sikre at de ulike oppgaver og tiltak som Statens vegvesen i dag utfører knyttet til trafikksikkerhet på det vegnettet som skal overføres, også blir ivaretatt etter 2010. Departementet foreslår derfor at det i vegtrafikkloven § 40 a inntas hjemmel for at departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om at fylkeskommunen, i Oslo kommunen, pålegges å utarbeide og gjennomføre ulike tiltak knyttet til trafikksikkerhet.

Etter departementets syn vil en utvidelse av vegtrafikkloven § 40 a for å gi hjemmel for slike forskrifter være nødvendig for at overføringen kan skje i samsvar med merknadene i Innst. S. nr. 166 (2006-2007) om å sikre fullgod trafikksikkerhetspolitikk i alle regioner.

At fylkeskommunene og Oslo kommune får et økt ansvar for å bidra til oppnåelse av nasjonale trafikksikkerhetsmål, tar ikke bort statens nasjonale ansvar og oppgaver innen dette området. Det vil fortsatt være et statlig ansvar – gjennom ulike virkemidler – å tilrettelegge for at fylkeskommunene bidrar til en fullgod trafikksikkerhetspolitikk i tråd med Stortingets forutsetninger. For å få et effektivt og målrettet trafikksikkerhetsarbeid på nasjonalt nivå, der fylkeskommunene og Oslo kommune som vegholder trekkes aktivt inn, må de imidlertid gjennom lov og forskrift kunne forpliktet til å følge opp nasjonal visjon og nasjonale mål for trafikksikkerhet. Eksempelvis vil eventuell vedtakelse av tallfestede mål for maksimalt antall drepte eller hardt skadde, gi behov for at fylkeskommunene må kunne pålegges å bidra både med å gjennomføre ulike trafikksikkerhetstiltak og å innrapportere data knyttet til oppfølgingen.

Av andre aktuelle oppgaver for fylkeskommunene, kan nevnes aktiv deltagelse i nasjonale trafikkikkerhetskampanjer som staten har ansvaret for. De må videre kunne pålegges deltakelse ved utarbeiding, gjennomføring og oppfølging av nasjonale trafikkikkerhetsplaner. De må også kunne forpliktes til å bidra til at staten kan gjennomføre trafikkikkerhetsrevisjoner, risikovurderinger og risikoanalyser og til å fremskaffe data til blant annet ulykkesregistre og ulykkesanalyser. Departementet ser det ikke verken som mulig eller hensiktsmessig nå å forsøke å gi en uttømmende opplisting av aktuelle oppgaver for fylkeskommunene og Oslo kommune knyttet til trafikkikkerhet på det vegnettet som overføres. En nærmere konkretisering av oppgavene vil måtte gjøres i forbindelse med forskriftsarbeidet.

Opprettholdelse og utvikling av et landsdekkende koordinert trafikkikkerhetsarbeid er avhengig av kontinuitet i alle aktuelle ledd i forvaltningen. Etter departementets syn vil det for å kunne oppnå en ønsket robust og stabil organisering, være påkrevet at også fylkeskommunene formelt organiserer sitt arbeid med trafikkikkerhet. Departementet vil vurdere behovet for å forskriftsfeste en slik organisering. Hensynet til forutsigbarhet, kontinuitet, og effektivitet i trafikkikkerhetsarbeidet på dette nivået og mellom de ulike nivåene, tilsier behov for en størst mulig ensartethet i fylkeskommunenes organisering av dette arbeidet. Det er opp til den enkelte fylkeskommune selv å fatte beslutninger om sin interne organisering.

Bruk og utvikling av Automatisk trafikkontroll (ATK) er et statlig ansvar som ivaretas i et samarbeid mellom politiet og Statens vegvesen. ATK er et viktig virkemiddel i trafikkikkerhetsarbeidet både på dagens stamvegnett og øvrig riksvegnett, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009). Det kan være aktuelt med særlige nasjonale føringer for å sikre at staten kan etablere, vedlikeholde og drifte nødvendige kontrollpunkter for ATK-virksomheten og utføre annet nasjonalt trafikkikkerhetsarbeid på fylkesvegnettet.

Standarden for trafikktekniske innretninger (skilt, merking, trafikklys m.m.) er i hovedsak gitt i forskrift med hjemmel i vegtrafikkloven, og gjelder i stor grad for all offentlig veg. Samferdselsdepartementet ser det som viktig at disse bestemmelsene blir videreført, herunder kravene til standard, og vil derfor ikke foreslå endringer.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forvaltningsreformen medfører at fylkeskommunene og Oslo kommune overtar ansvaret for det vesentligste av øvrig riksvegnett. Dette innebærer at midler som staten i dag bruker på oppgaver til dette vegnettet, trekkes ut av riksvegbudsjettet. Statlige midler til det samlede fylkesvegnettet forutsettes bevilget som del av rammetilskuddet til fylkeskommunene over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, med fullt finansierings- og prioriteringsansvar for fylkeskommunene jf. St.meld. nr. 12 (2006-2007) og Innst. S. nr. 166 (2006 – 2007). Finansiering gjennom rammetilskuddet gir fylkeskommunene et betydelig handlingsrom til å håndtere utfordringer og behov i eget fylke i tråd med målene for reformen.

Samferdselsdepartementet antar at antall klagesaker samlet for øvrig riksvegnett som omklassifiseres, ikke vil endre seg som følge av omklassifiseringen av vegnettet. Den administrative behandlingen av klagesakene for den delen av vegnettet som omklassifiseres, vil imidlertid ligge til ny vegmyndighet. Fylkeskommunen kan i stor utstrekning benytte den felles vegadministrasjonen for innhenting av nødvendige tekniske og faglige opplysninger i klagesaksbehandlingen. Fylkeskommunen må imidlertid som klageinstans ha den kompetanse som

er nødvendig for å vurdere saksbehandlingen og beslutningsgrunnlaget på selvstendig vis. Kommunelovens særlige habilitetsbestemmelser ved klage kan medføre noe merarbeid for den felles vegadministrasjonen.

Forslaget til endring av vegtrafikkloven § 40 a vil ikke i seg selv medføre økonomiske eller administrative konsekvenser. Forskrifter gitt med hjemmel i § 40 a vil derimot kunne medføre både økonomiske, administrative og andre konsekvenser for fylkeskommunene og Oslo kommune, avhengig av de oppgaver som pålegges. Kostnadene ved gjennomføring av disse vil måtte dekkes gjennom rammetilskuddet. Utkast til forskrift vil bli sendt på høring, og aktuelle økonomiske, administrative og eventuelle andre konsekvenser for bl.a. fylkeskommunen, vil da bli omtalt.

Overføring av ansvaret for øvrig riksvegnett og styrking av fylkeskommunene som regionale plan- og utviklingsaktører, vil kunne utløse behov for styrking av fylkenes kompetanse på enkelte områder. Dette vil kunne innebære en viss samlet styrking på noen områder, men vil kunne være nødvendig for at staten og fylkene skal kunne ivareta sitt ansvar og sine oppgaver på en forsvarlig måte. De økonomiske konsekvensene vil være avhengig av i hvilken grad fylkeskommunene vil se behov for styrket kompetanse utover den kompetansen som de har tilgang på gjennom den felles vegadministrasjonen. Samferdselsdepartementet forutsetter at staten og fylkeskommunene effektivt utnytter mulighetene som ligger i den felles statlige vegadministrasjonen i sitt arbeid.

I Innst. S. nr. 166 (2006-2007) har Stortinget understreket viktigheten av en god standard på det regionale vegnettet, et akseptabelt nivå på veginvesteringene og en fullgod trafikksikkerhetspolitikk i alle regionene. For å nå disse målene er det aktuelt å gi enkelte statlige føringer. Omfang og innhold i statlige føringer på disse områdene må vurderes ut fra trafikantenes og næringslivets behov, samt nasjonale mål for trafikksikkerhet og andre nasjonale mål gitt i blant annet Nasjonal transportplan. Omfang og innhold i føringene må veies opp mot hensynet til fylkeskommunal og kommunal handlefrihet. De økonomiske og administrative konsekvensene av statlige føringer må utredes sammen med at de statlige føringene utredes.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at arbeidet med statlige føringer best vil la seg gjennomføre som en prosess hvor man først tilpasser gjeldene forskrifter til vegloven og vegtrafikkloven til ny ansvarsdeling. Dette bør være på plass til reformen trer i kraft. Parallelt må det utarbeides og vedtas enkelte nye forskrifter som av hensyn til trafikantene og brukerne for øvrig må være på plass til reformen trer i kraft. Dette kan omfatte bestemmelser om plikt for fylkeskommunen til å innhente og å levere nødvendige data til offentlige registre og vegtrafikksentralene og oppfølging av arbeidet med trafikksikkerhet. Et permanent og komplett sett statlige føringer for fylkesveg bør utredes der næringsliv, vegbrukere, fylkeskommuner og staten deltar. Basert på utredningene utarbeider, behandler og beslutter staten de statlige føringene tilknyttet fylkesveg med mer. Dette arbeidet vil ikke være ferdig til reformen iverksettes (1. januar 2010). I påvente av permanente og komplette statlige føringer, bør det etableres midlertidige ordninger som sikrer dagens standard tilknyttet det øvrige riksvegnettet som omklassifiseres, trafikksikkerhet m.m. Disse midlertidige ordninger bør i så fall opprettholdes til permanente føringer er vedtatt.

Vegmyndighetenes ansvar for skade og tap i tilknytning til offentlig veg er i liten grad regulert i vegloven. Erstatningsansvar kan oppstå både i og utenfor kontrakt. Det er de alminnelige erstatningsreglene som er styrende for hvem krav skal rettes mot og som er erstatningsansvarlig. Etter disse reglene vil det kunne variere hvem som er ansvarlig for skader/tap som oppstår i

tilknytning til en fylkesveg. Selv om spørsmålsstillingen ikke er ny får den større aktualitet som følge av reformen, ikke fordi omfanget av saker antas å øke, men fordi ansvar omfordeles som følge av omklassifiseringen.

I forbindelse med erstatningsansvar etter naboloven, forurensningsloven og det ulovfestede objektive ansvar vil det i regelen ikke være problematisk å peke ut rett part. Disse ansvarsgrunnlagene retter seg i alt vesentlig mot eier.

Et grunnleggende prinsipp i norsk erstatningsrett er at arbeidsgiver hefter objektivt for skader arbeidstakerne volder forsettelig eller uaktsomt i arbeidsgiverens tjeneste, se skadeserstatningslovens § 2-1. Arbeidstakerne i den felles vegadministrasjon er tilsatt i staten, og skadelidte vil i stor utstrekning kunne holde seg til staten som ansvarlig arbeidsgiver selv om tapet har sammenheng med fylkesveg. Staten kan da komme til å måtte betale erstatning for forhold fylkeskommunene kan være nærmere til å ta ansvar for, og eventuelt være henvist til å søke refusjon. Det kan argumenteres for forskjellige løsninger m.h.t. endelig plassering av det økonomiske ansvaret. I en slik vurdering kan også andre hensyn enn de rent erstatningsrettslige spille inn.

Selv om ovennevnte spørsmål rundt arbeidsgiveransvaret ikke har hatt et stort omfang fram til nå, kan det ikke utelukkes at det vil kunne bli behov for en særskilt regulering. Departementet vil komme tilbake til saken om nødvendig.

Overføringen av ansvaret for øvrig riksvegnett innebærer et omfattende administrativt arbeid som i tillegg til arbeidet med statlige føringer, blant annet vil omfatte omklassifiseringer, endring av lov- og forskriftsverk og overføring av rettigheter og plikter. Overføringen vil også kunne utløse behov for endring og/eller tilpasning både av regional og statlig styring, organisering med mer. Arbeidet er omfattende uten at dette kan tallfestes. Det må påregnes arbeid både for staten og fylkeskommunene.

Det antas at statens ansvar for de kommunale vegene og fylkesvegene som tas opp som riksveg, ikke vil medføre økte kostnader utover normale utbedrings-, drifts-, og vedlikeholdskostnader. Opptak av privat veg til riksveg vil kunne innebære en viss investeringskostnad for staten, uten at det er mulig å anslå den på dette tidspunktet.

Det følger av Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) at Regjeringen legger til grunn at trafikant- og kjøretøyområdet fortsatt skal være statlig som del av statens vegvesen og at gjeldende regelverk forutsettes videreført på dette området. Fylkeskommunen skal imidlertid få sterkere innvirkning på lokaliseringen av trafikkstasjoner. I praksis vil dette bety at fylkeskommunene skal gis adgang til å uttale seg i saker som angår lokalisering av trafikkstasjoner og at uttalelsen skal tillegges vekt i statens beslutning om lokalisering.

5. Merknader til de enkelte paragrafer i forslaget

Endringer i vegloven

Til § 2 annet ledd:

Med godkjenning av Stortinget kan Samferdselsdepartementet i dag bestemme at deler av riksvegnettet skal være stamveg, jf. Ot.prp. nr. 60 (1994-95).

Når ansvaret for det vesentligste av øvrig riksvegnett overføres til fylkeskommunen, faller behovet for betegnelsen stamveg bort. Bestemmelsen i annet ledd foreslås derfor opphevet. Alle riksveger, hvor ansvaret ikke overføres til fylkeskommunen eller Oslo kommune, skal benevnes riksveg.

Til § 16:

Når fylkeskommunene får overført ansvaret for det vesentligste av det som i dag benevnes øvrig riksvegnett, vil det innebære at fylkeskommunene, i Oslo kommunen, får et betydelig økt ansvar for at alle trafikantgrupper tilbys en sikker, effektiv og forutsigbar vegtransport. De får i tillegg økt ansvar for å bidra til at nasjonale mål blir nådd innenfor blant annet trafikksikkerhet. Departementet foreslår derfor at det sikres hjemmel i vegloven § 16 til at departementet ved forskrift kan gi nærmere bestemmelser om minstestandard ved drift og vedlikehold og annen oppfølging (eksempelvis nasjonal beredskap, turistveg med mer) av fylkesvegnettet etter iverksettelse av reformen. Det kan være behov for midlertidige bestemmelser (midlertidige forskrifter) fra iverksettelse av reformen, som ivaretar gjeldende standardkrav i forskrift og instruks i påvente av permanente bestemmelser.

Til § 29.

Annet ledd første setning endres slik at bestemmelsen angir at den alminnelige byggegrensen langs fylkesveger skal være 50 meter.

Det tas inn et nytt fjerde ledd om mulighet for fylkeskommunen, for særskilt fylkesvegstreking, til å sette ned den alminnelige byggegrensen på 50 meter til en mindre avstand, men likevel ikke mindre enn 15 meter som er dagens alminnelige byggegrense langs fylkesveg.

Byggegrensen langs kommunal veg blir ikke endret som følge av at enkelte øvrige riksveger omklassifiseres til kommunal veg.

Endringer i vegtrafikkloven

Til § 40 a:

Det innføres hjemmel for at departementet ved forskrift kan gi nærmere bestemmelser om at fylkeskommunen, i Oslo kommunen, pålegges å utarbeide og gjennomføre ulike tiltak knyttet til trafikksikkerhet..

Hjemmelen gir departementet mulighet til gjennom forskrifter å pålegge fylkeskommunene, i Oslo kommunen, å følge opp nasjonal visjon og nasjonale mål for trafikksikkerhet. Fylkeskommunenes arbeid på trafikksikkerhetsområdet skal dermed utledes av nasjonalt fastsatte prioriteringer og politikk.

Bestemmelsen gir mulighet for gjennom forskrift å kunne pålegge fylkeskommunene og Oslo kommune en rekke konkrete plikter og oppgaver knyttet til trafikksikkerhet på det vegnettet som er fylkesveg etter at reformen er gjennomført. Det kan vanskelig gis en uttømmende oppregning av

slike aktuelle plikter og oppgaver. Formålet med hjemmelen er imidlertid å gi staten mulighet til å sikre at alle oppgaver knyttet til trafikksikkerhet som tidligere har vært utført av staten i forhold til det vegnettet som skal overføres til fylkeskommunene og Oslo kommune, blir ivaretatt også etter overføringen. I tillegg skal hjemmelen sikre at også nye oppgaver innen dette området skal kunne pålegges fylkeskommunene, i Oslo kommunen, for å opprettholde et helhetlig nasjonalt trafikksikkerhetsarbeid. Nærmere konkretisering av fylkeskommunenes, i Oslo kommunens, plikter og oppgaver knyttet til trafikksikkerhetsarbeidet vil bli gjort i forbindelse med utarbeiding av forskrifter etter bestemmelsen.

Til § 52:

Overføring av ansvar for øvrige riksveger innebærer at fylkeskommunene og Oslo kommune, blir eier av disse vegene. Verdien av øvrig riksvegnett som overføres skjer uten vederlag. Dette er et generelt prinsipp ved overføring av ansvar for offentlig veg mellom vegmyndighetene. Dette prinsippet vil også gjelde i fremtiden når eksempelvis fylkesveg omklassifiseres til riksveg eller kommunal veg.

Vegloven § 52 endres ved at det tas inn en bestemmelse om at overføring av eiendomsrett eller annen rett til eller i vegeiendommen eller tilstøtende eiendom i forbindelse med opp- eller nedklassifisering av veger, skjer ved navneendring i grunnboka og matrikkelen.

Til § 62 nytt tredje og fjerde ledd:

Ordinær omklassifisering til og fra riksveg skjer i løpende saker etter veglovens §§ 3 og 7. Myndigheten til å treffe avgjørelse ligger i Samferdselsdepartementet. I saker med lokal enighet om omklassifiseringen, er myndigheten delegert til Vegdirektoratet.

Etter § 3 kan departementet ta opp fylkesveg, kommunal veg eller privat veg som riksveg, etter at fylkeskommunen, i Oslo kommunen, har uttalt seg. Etter § 7 kan departementet vedta at riksveg skal legges ned eller gjøres om til fylkesveg eller kommunal veg. Dette forutsetter også at fylkeskommunen, i Oslo kommunen, først har fått uttale seg i saken.

Omklassifiseringen som følger av forvaltningsreformen innebærer en vesentlig omfordeling av ansvaret for det offentlige vegnettet i Norge og skiller seg som omtalt på den måten vesentlig fra det løpende omklassifiseringsarbeidet knyttet til vegloven §§ 3 og 7. Samferdselsdepartementet foreslår ved gjennomføring av forvaltningsreformen en overgangsbestemmelse i vegloven § 62 tredje ledd om at departementet med samtykke fra Stortinget kan legge ned og ta opp riksveger uten at bestemmelsene i vegloven §§ 3 og 7 er fulgt.

Staten, fylkeskommunene, kommunene, trafikantene og samfunnet for øvrig er avhengig av en rekke opplysninger som er samlet i nasjonale register som Statens vegvesen i dag har ansvaret for. Her kan som eksempel nevnes nasjonal vegdatabank og sentralt bruregister. Registreringene er nødvendige også ved utarbeidelse av det økende antallet rapporter som kreves internasjonalt. Statens vegvesen skal fortsatt ha ansvaret for disse registrene, herunder utvikling, eventuell nyetablering, drift og vedlikehold. Staten skal på tilsvarende måte også fortsatt ha ansvaret for vegtrafikksentralene og vegmelding og trafikantinformasjon som disse sentralene gir. Fylkeskommunen vil som fylkesvegmyndighet ha ansvar for å framskaffe og å være en viktig

leverandør av kvalitetssikrede data på standardiserte formater til de nasjonale registrene og vegtrafikksentralene. Tilsvarende vil gjelde enkelte kommuner og unntaksvis private.

Det innføres hjemmel i fjerde ledd for at departementet ved forskrift kan pålegge fylkeskommunene, kommunene og om nødvendig private å samle inn, kvalitetssikre og formidle fortløpende data på standardiserte formater om vegnettet, trafikken på dette m.m. til Statens vegvesen. Slike data er blant annet en forutsetning for systemet med veglister, jf. vegtrafikkoven § 13, samt Vegtrafikksentralenes arbeid med vegmeldinger, trafikkstyring, oppfølging i beredskapssituasjoner m.m.

6. Forslag til lovtekst

I veglov av 21. juni 1963 nr. 23 foreslås følgende endringer:

§ 2 annet ledd oppheves

§ 16 første setning skal lyde:

”Departementet gjev nærare føresegner om drift og vedlikehald m.m. av offentlig veg, for å oppfylle nasjonale mål”.

§ 29 annet ledd første setning og nytt fjerde ledd:

Annet ledd første setning skal lyde:

”Byggegrensene skal gå i ein avstand på 50 meter frå riksveg og fylkesveg og 15 meter frå kommunal veg”.

Nytt fjerde ledd skal lyde:

”For fylkesveg kan fylkeskommunen for særskilt fastsett strekning sette byggegrensa til ein mindre avstand enn den som er nemnt i andre ledd, likevel ikkje mindre enn 15 meter”.

§ 40 annet ledd siste punktum oppheves

§ 52 nytt annet ledd:

”Omregistrering i grunnboka eller matrikkelen i samband med overføring av vegmyndighet skjer ved namneendring”.

§ 62 nytt tredje og fjerde ledd:

”Samferdselsdepartementet kan med samtykke fra Stortinget legge ned og ta opp riksveger i samband med gjennomføring av forvaltningsreformen uten at føresegnene i §§ 3 og 7 er følgt.

Departementet gjev nærare føresegner om innhenting, kvalitetssikring, formidling og standardisering av data som gjeld det offentlige vegnettet og trafikken på det”.

I vegtrafikklov 18. juni 1965 nr. 4 foreslås følgende endring:

§ 40 a nytt annet ledd skal lyde:

”Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om at fylkeskommunen, i Oslo kommunen, pålegges å utarbeide og gjennomføre ulike tiltak knyttet til trafiksikkerhet.”