

Forvaltningsreformen – høringsnotat med forslag til lov om overføring av rettigheter og forpliktelser ved gjennomføring av forvaltningsreformen.

1. Bakgrunn for forslaget

I Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) uttales det at fylkeskommunen overtar fra staten ansvaret for øvrig riksvegnett med den standard det har og tilhørende rettigheter og forpliktelser slik de er på overtakelsestidspunktet. Samferdselsdepartementet legger dette til grunn.

Overføringen av ansvar for øvrige riksveger og opptak av fylkesveg og kommunal veg til riksveg reiser problemstillinger knyttet til hvorledes ny vegmyndighet kan tre inn i tidligere vegholders ulike rettsforhold. I den forbindelse oppstår det spørsmål om ny vegmyndighets inntreden i rettsforholdene er avhengig av bestemmelser i lov eller om de rettslige posisjonene kan overføres på annet vis. Av hensyn til trafikantenes sikkerhet og samfunnsikkerhet generelt må det sikres at entreprenører og andre leverandører ikke kan påstå seg uforpliktet av inngåtte kontrakter med mer, ved omklassifiseringen. I de tilfeller der det er tvist eller annen uenighet om en leveranse, skal leveransen gå uforstyrret av tvisten etter byggherrens anvisning inntil tvisten er avgjort.

Dagens lovverk anses ikke tilstrekkelig til å sikre en effektiv og likeartet overføring av statens rettigheter og forpliktelser til fylkeskommunene, og Oslo kommune, og likartet behandling av tredjeperson, ved selve overføringen.

Samferdselsdepartementet foreslår at disse forholdene reguleres i en egen lov om overføring av rettigheter og plikter fra staten til fylkeskommunen, og Oslo kommune. Bestemmelsene som foreslås gjelder tilsvarende ved statens opptak av fylkesveg og kommunal veg til riksveg.

Hensikten med forslaget er å regulere disse forholdene slik at det ikke oppstår tvil om de respektive vegmyndigheters og andre berørtes plikt og ansvar ved omklassifiseringen. Forslaget tar sikte på å sikre lik overføring av ansvar for forpliktelser til alle fylkeskommunene og Oslo kommune og lik behandling av tredjeperson ved selve overføringen. Fylkeskommunene og Oslo kommune trer inn i kontraktene med de samme rettigheter og forpliktelser som staten hadde.

2. Nærmere om forslaget

Hvorvidt bestemmelser i lovs form er nødvendig eller ikke vil avhenge av hvilken situasjon en står overfor; en situasjon der staten har krav mot andre (blant annet opptrer som kreditor), eller en situasjon hvor staten er forpliktet (blant annet opptrer som debitor).

2.1 Kreditorskifte – statens krav mot andre

Krav som Statens vegvesen måtte ha mot andre, kan bestå i pengekrav, krav på naturalytelser og lignende. Slike krav kan overføres fra staten til fylkeskommunen, og Oslo kommune, uten hjemmel i lov eller forskrift. Overføringen vil kunne baseres på en avtalemessig disposisjon mellom staten og fylkeskommunen, og Oslo kommune, (kreditorskifte) som tredjemann ikke kan motsette seg.

Disse kravene kan ha utspring både i og utenfor kontrakt. Eksempler på krav som springer ut av et kontraktsforhold kan være dagmulkt, mangelskrav, garantikrav med mer. Eksempler på krav utenfor kontrakt er erstatning for påført skade.

2.2 Debtorskifte – andres krav mot staten

Krav som andre måtte ha mot Statens vegvesen, enten de har utspring i eller utenfor kontrakt, vil ikke uten videre kunne overføres fra staten. Overføringen forutsetter enighet med kreditor. Dersom det ikke oppnås enighet må overføringen hjemles i lov.

Kontrakter av vesentlig verdi, og som løper over noe tid, er eksempelvis entreprisekontrakter som gjelder anlegg av ny veg eller kontrakter som gjelder drift og vedlikehold av veg.

De fleste av disse kontraktene bygger på Statens vegvesens generelle kontraktsgrunnlag eller malen for drift- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar. Alle disse, samt de fleste rene vedlikeholdskontrakter (eksempelvis vedlikehold av bruer, dekkelegging, vegoppmerking med mer) bygger på Norsk Standard, NS 3430 som kontraktsstandard, med Statens vegvesens standard endringer, som utgjør kontraktens kapittel C hvor det i punkt 12.1 heter: ”Verken entreprenøren eller byggherren kan overdra sine kontraktsforpliktelser uten at dette er særskilt avtalt”. Dette innebærer at den kontraktspart som eventuelt ønsker å overdra sine forpliktelser til en annen part, må innhente den andre kontraktspartens samtykke til dette.

Når det gjelder overdragelse på byggherre/oppdragsgiversiden kan det tilfelle oppstå at enkelte entreprenører av en eller annen grunn ikke ønsker å forholde seg til en fylkeskommune i stedet for staten som kontraktsmotpart. Den enkelte entreprenør kan altså ut fra kontrakten motsette seg at kontrakten overføres til en fylkeskommune som byggherre/oppdragsgiver. Dersom samtykke ikke gis må overføringen gjennomføres ved lov, jf. legalitetsprinsippet. Alternativet er en terminering av den aktuelle kontrakten. Terminering av en kontrakt vil eventuelt måtte skje som en ren avbestilling. Dersom byggherren avbestiller de resterende kontraktsarbeider, skal entreprenøren normalt ha dekket det økonomiske tapet som han lider ved avbestillingen (positiv kontraktsinteresse).

De forhold som her er nevnt vedrørende debtorskifte i kontraktsforhold, gjør seg også gjeldende ved debtorskifte utenfor kontraktsforhold. Ovennevnte betraktninger vil også kunne være aktuelle for kontrakter med rederier om ferjedrift.

2.3 Særlig om forskutteringsavtaler med mer.

Kommuner, fylkeskommuner, bompengeselskaper og private har i flere tilfeller forskuttet utbygging av tiltak på det øvrige riksvegnettet som blir omklassifisert til fylkesveg, i Oslo kommunal veg. Der utbygging av tiltak er gjennomført og forskuddsbeløp ikke er refundert, legger Samferdselsdepartementet til grunn at fylkeskommunen, ev. Oslo kommune, overtar statens forpliktelser til å refundere forskuttet beløp, med befriende virkning for staten. I tilfelle det er inngått avtale om forskuttering av tiltak og tiltaket ikke er bygd, trer fylkeskommunen, ev. Oslo kommune, inn som part i forskutteringsavtalen på tilsvarende måte.

I bompengeprojekt der ferjeforbindelse er eller blir avløst med vegforbindelse, kan Stortinget ha vedtatt eller vedta at innsparte ferjetilskudd i en periode skal inngå i finansieringen av vegforbindelsen. I bompengeprojekt kan Stortinget også ha fattet vedtak om såkalt betinget refusjon. Fylkeskommunen trer inn og overtar blant annet statens finansieringsansvar med befriende virkning for staten i disse sakene, så langt de er knyttet til øvrig riksvegnett som omklassifiseres til fylkesveg.

I noen stamvegprosjekter har fylkeskommuner vedtatt betinget refusjon fra den fylkesfordelte rammen til øvrig riksvegnett. Det gjelder riksveg 35 Lunner – Gardermoen, riksveg 2 Kløfta – Nybakk, riksveg 4 omlegging ved Raufoss, riksvegene 7 og 13 Hardangerbrua og riksveg 80 Røvika - Strømsnes (vegpakke Salten, fase 1). Aktuelle fylkeskommuners vilje til betinget refusjon fra fylkesfordelt ramme til øvrig riksvegnett, var en del av grunnlaget for å prioritere disse prosjektene. Etter Samferdselsdepartementets syn er de aktuelle fylkeskommunene forpliktet til å følge opp sine vedtak også etter at forvaltningsreformen er gjennomført. Det innebærer at aktuelle fylkeskommuner etter at reformen er gjennomført, må bevilge eventuelle refusjonsmidler gjennom sine fylkesbudsjetter. For prosjektet riksveg 35 Lunner – Gardermoen kan ordningen med betinget refusjon bli avvirket.

2.4 Særlig om søksmål og skjønn med mer.

Det siktes her til søksmål og skjønnsbegjæringer reist før iverksettelse av reformen og som er rettskraftig avgjort etter dette tidspunkt, og søksmål og skjønnsbegjæringer reist etter iverksettelse av reformen med utgangspunkt i omstendigheter oppstått før dette tidspunkt.

Søksmål og skjønnsbegjæringer reiser ulike problemstillinger i forbindelse med overføringen. For det første oppstår det spørsmål om hvem som vil være part (rett saksøkt eller saksøker). Forutsatt den løsning at forpliktelsene overføres med frigjørende virkning for staten ved iverksettelse av reformen, vil det være naturlig- og kanskje også følge som en nødvendighet av tvistelovens og veglovens regler – at fylkeskommunen, ev. Oslo kommune, trer inn som part. Det fordi man som part i søksmål enten vil bli krevd for noe eller selv krever. Fylkeskommunene, ev. Oslo kommune, må ha hånd om krav som mottas eller krav den selv fremmer gjennom søksmål.

For framtidige kontrakter med kunngjøring før iverksettelse av reformen og med oppfyllelse etter iverksettelsen, typisk funksjonskontrakter, entreprisekontrakter og kontrakter med rederier om ferjedrift, er det hensiktsmessig med opplysning i konkurransegrunnlaget om at det vesentligste av øvrig riksvegnett vil bli overført. Det er aktuelt med en regulering i kontraktene om at fylkeskommunen, ev. Oslo kommune,, - som forpliktet og vegmyndighet - vil være part i tvister for domstolene enten man er i saksøker- eller i saksøktposisjon.

Fylkeskommunen, ev. Oslo kommunen, vil også i utgangspunktet være part i tvister utenfor kontrakt.

I saker som bringes inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) hvor fylkeskommunen er oppdragsgiver og som gjelder fylkesveg, vil fylkeskommunen etter 2010 – slik som i dag – være rett innklaget.

3. Samferdselsdepartementets vurderinger

De kontrakter som helt eller delvis er aktuelle for overføring fra staten til fylkeskommunene representerer i sum meget store beløp. Mange kontrakter løper over flere år. Både funksjonskontrakter, kontrakter med rederier om ferjedrift og andre kontrakter kan være felleskontrakter der stamveg, øvrig riksveg og fylkesveg inngår.

For det tilfellet at man skulle velge terminering av igangværende kontrakter, vil det kunne utløse erstatningskrav om positiv kontraktsinteresse. Dersom dette alternativet skulle vært valgt, måtte fylkeskommunene, i Oslo kommunen, i god tid forut for termineringen startet prosessen med konkurranser om de oppdragene som termineres. Det antas at mange slike prosesser eventuelt måtte ha startet minst ett år før iverksettingen av reformen.

Terminering av igangværende kontrakter vil etter Samferdselsdepartementets syn være så ressurskrevende både økonomisk og prosessmessig at dette fremstår som et uaktuelt alternativ.

En løsning der man baserer seg på samtykke fra kontraktspart og annen kreditor er etter Samferdselsdepartementets syn ikke hensiktsmessig og sannsynligvis heller ikke praktisk gjennomførbar fram til gjennomføring av forvaltningsreformen. I tillegg til at det neppe lar seg gjøre i praksis å innhente samtykke fra enhver kontraktspart og annen kreditor, vil det være knyttet usikkerhet til om samtykke i alle tilfeller vil bli gitt. Kontraktsbestemmelser med utspring i NS 3430 krever samtykke fra entreprenører og andre leverandører for å overføre leverandørens forpliktelser fra staten til andre, samtykke som det i praksis også kan være vanskelig å få i alle saker. En slik usikkerhet vil gi en uforutsigbar situasjon for så vel staten som fylkeskommunene og Oslo kommune. Det vil også kunne skape driftsforstyrrelser som berører trafikantenes sikkerhet og samfunnssikkerhet mer generelt.

Tatt i betraktning det som er sagt ovenfor, framstår etter departementets syn bestemmelser i lovs form som den eneste forsvarlige og praktiske løsningen for frigjørende overdragelse av statens forpliktelser og rettigheter til fylkeskommunen og Oslo kommune.

En lignende fremgangsmåte kjenner man fra overføringen av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til aksjeselskap i 2003, jf. Ot.prp. nr. 6 (2002-2003). Lignende fremgangsmåte er også kjent fra overføring av virksomhet fra staten til regionale helseforetak, jf. Ot.prp. nr. 3 (2002-2003).

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er et betydelig antall løpende kontrakter på øvrig riksveg hvor ansvaret vil bli overført til fylkene, og Oslo kommune. Dette gjelder blant annet kontrakter om anleggsarbeider (utbyggingskontrakter), funksjonskontrakter (drift og vedlikehold), kontrakter med rederier om ferjedrift, asfaltkontrakter og kontrakter for vegoppmerking.

Av utbyggingskontrakter er det løpende over 500 kontrakter på stamveger og øvrige riksveger. I tillegg kommer kontrakter hvor leveransen er gjennomført, men hvor det gjenstår sluttoppgjør, avklaring av eventuelle tvister, reklamasjonsarbeider og hvor det løper en garantitid på normalt 3 år. Mange av kontraktene er av mindre omfang, under 10 millioner kroner. Det antas at små kontrakter er overrepresentert på det øvrige riksvegnett som vil bli fylkesveger. Antall kontrakter som er

inngått eller som vil bli inngått og som overføres til fylkesvegnettet er således omfattende. Samlet kontraktsportefølje knyttet til vegnettet som omklassifiseres representerer store verdier.

Det løper 107 funksjonskontrakter for drift av riks- og fylkesveg med en samlet årlig omsetning på omlag 2 milliarder kroner i 2009 priser. En del funksjonskontrakter løper ut og vil bli erstattet med nye i løpet av 2009. Alle funksjonskontraktene løper ved iverksettelse av reformen.

For ferjedriften skjer det nå et regimeskifte. Alle ferjeforbindelser skal være konkurranseutsatt i løpet av 2009.

De ferjeforbindelsene som pr. 1. januar 2010 ikke har påbegynt en kontraktperiode som følge av konkurranseutsettelsen, vil fortsatt være en del av rammetilskuddsordningen for ferjedriften. Dette vil gjelde om lag halvparten av ferjeforbindelsene. Fra og med 1. januar 2012 vil alle forbindelsene være tilknyttet på kontrakt innenfor det nye regimet.

Ved iverksettelse av reformen vil alle 100 riksvegforbindelsene (stamveg (14) og øvrig riksvegnett (86) være konkurranseutsatt, men fore en rekke av forbindelsene vil anbudsavgjørelsen ikke være klar. For ferjestrekninger på øvrige riksveger uten anbudsavgjørelse pr. 1. januar 2010, vil tildelingsvedtak og løyvevedtak måtte foretas i fylkeskommunene for øvrig riksveg som omklassifiseres til fylkesveg. I og med at arbeid med konkurransegrunnlaget er utarbeidet av Statens vegvesen, krever dette et samarbeid mellom fylkeskommunene og Statens vegvesen.

Flere forbindelser utlyses i samme anbud i såkalte pakker. Det antas at det vil være i underkant av 40 kontrakter som vil inneholde ferjeforbindelser på dagens øvrig riksvegnett, hvorav 9 pakker med både stamvegforbindelse og forbindelse på dagens øvrig riksvegnett.

Ved iverksettelse av reformen overføres statens rettigheter og forpliktelser for de 86 forbindelsene til fylkeskommunene. For de av forbindelsene som ligger under rammetilskuddsordningen overføres statens rettigheter og forpliktelse til fylkeskommunen i henhold til avtaleverk knyttet til denne.

For de øvrige forbindelsene overføres de rettigheter og forpliktelse som staten har i henhold til de inngåtte kontrakter. Totalt kontraktsbeløp er vanskelig å fastslå, men det vil totalt sett være snakk om betydelige beløp.

Ordinære asfaltkontrakter for 2010 blir ikke utlyst før etter årsskiftet 2009/2010. Asfaltkontraktene har også normalt en reklamasjonsperiode slik at i mange asfaltkontrakter inngått før iverksettelse av reformen vil reklamasjonsperioden gå over i 2010.

Nye kontrakter for vegoppmerking inngås vanligvis for 2 år av gangen med inntil 2 års opsjon. Kontraktene som skal lyses ut for 2009 blir imidlertid avgrenset til å gjelde for bare dette året. Vegoppmerkingskontraktene har 2 års reklamasjonsperiode, det vil si at kontraktene som inngås for arbeider i 2009 vil ha i seg reklamasjonsrett- og ansvar knyttet til enkelte vegstrekninger som blir omklassifisert til fylkesveg, i Oslo kommunal veg. For eksisterende kontrakter som videreføres i 2009 ved bruk av opsjon vil det også være reklamasjonsadgang.

Ved overføring av ansvaret for det vesentligste av øvrig riksvegnett til fylkeskommunene og Oslo kommune er det lat opp til at fylkeskommunene benytter den felles vegadministrasjon i sin

saksbehandling. Fylkeskommunen vil imidlertid bli ansvarlig rettssubjekt i et større antall avtaler, tvister og andre fylkesvegsaker enn i dag, med mulig behov for en viss styrking av fylkeskommunens kompetanse for å behandle klager, følge opp tvistemål med mer.

Noen av ferjerederiene som leverer tilbud på riksvegforbindelser i dag, har fylkeskommunale eierinteresser. Ved gjennomføring av reformen vil en stor del av ferjeforbindelsene på det øvrige riksvegnettet overføres til fylkene, og det vil kunne oppstå situasjoner der fylkeskommunen både står som oppdragsgiver og er eier/medeier i det rederiet som leverer ferjetjenesten. I prinsippet er dette en situasjon som både staten og fylkeskommunene har i andre sammenhenger i dag, og som må løses i det enkelte tilfellet slik at rolleblanding og innhabilitet ikke oppstår. Gjennomføring av forvaltningsreformen synes ikke å utløse et umiddelbart behov for ny lovgivning på dette saksfeltet. I tilfelle dette blir et spørsmål i framtiden, må det trolig løses generelt og ikke innenfor vegsektoren spesielt.

Overføringen av ansvar for plikter vil i prinsippet tilsvare den ordningen som ble fastlagt da Statens vegvesens produksjonsvirksomhet ble skilt ut i 2003, jf Ot.prp. nr. 6 (2002-2003), jf. også overføring av virksomhet til regionale helseforetak i Ot.prp. nr. 3. (2002-2003).

Det bemerkes at overføringen av ansvar fra staten til fylkeskommunene, i Oslo kommunen, ikke vil svekke dekningsmuligheten for medkontrahenter eller andre rettighets- og fordringshavere.

7. Merknader til de enkelte paragrafer i lovforslaget

Til § 1 Formål

Paragrafen fastsetter lovens formål som er å regulere visse overgangsspørsmål i forbindelse med gjennomføring av forvaltningsreformen.

Til § 2 Overføring av rettigheter og forpliktelser

Det vegnettet som fylkeskommunene, og Oslo kommune, skal overta ansvaret for bygges ut, driftes, vedlikeholdes m.m. på basis av en rekke kontrakter mellom staten og entreprenørselskaper, konsulenter og andre leverandører og tjenesteytere. I tillegg er det også konsesjoner og avtaler for ferjedrift, forskotteringsavtaler, avtaler om strømleveranser, avtale om grunnverv, erstatningskrav i og utenfor kontrakt m.v. Ansvaret for å oppfylle disse avtalene m.m. som i stor grad forutsettes å gjelde også etter iverksettelse av reformen, ligger i dag på staten.

For å få en mest mulig smidig og sikker overføring av ansvar knyttet til vegnettet som omklassifiseres, er det nødvendig at de forpliktelser som staten har knyttet til dette vegnettet videreføres ved reformens iverksettelse, og at fylkeskommunene, og Oslo kommune, er pliktig til å tre inn i statens sted med befriende virkning for staten. I de tilfeller kontrakts- eller andre bestemmelser krever samtykke fra entreprenør eller annen leverandør for overføring av hans forpliktelser til nytt rettssubjekt, er det nødvendig at entreprenøren eller annen leverandør ikke kan unndra leveranse til ny vegmyndighet og eier ved omklassifiseringen. Dette må også gjelde i de tilfellene det er tvist om leveransen. Ny vegmyndighet og eier (fylkeskommunen og Oslo kommune), trafikantene og andre vil da ha sikkerhet for at overføringen av ansvar i seg selv ikke gir ulemper for trafikantene og andre, eksempelvis ved at arbeider og leveranser knyttet til igangværende anlegg, drift, vedlikehold, beredskap m.m. blir forstyrret. Tilsvarende risikerer ikke

entreprenør og annen leverandør at omklassifiseringen i seg selv kan medføre opphør av gjeldende kontrakter m.m. ved at ny vegmyndighet og eier mener seg ubundet.

I en rekke kontrakter er det inntatt en standardklausul om at overføring av kontraktsansvar forutsetter samtykke fra kontraktmotparten. Det ville være en omfattende oppgave å innhente samtykke fra alle kontraktmotpartene, noe den foreslåtte lovhjemmelen for overføring vil gjøre unødvendig.

Det er presisert i paragrafen at de samme bestemmelser gjelder for staten ved opptak av fylkesveg og kommunal veg til riksveg i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsreformen.

Bestemmelsen forutsetter at rettighetshavers og annen kreditors rettslige og faktiske dekningsmulighet som følge av omklassifiseringen og nye rettssubjekter, ikke blir forringet.

8. Forslag til lovtekst

§ 1 Formål

Formålet med denne loven er å gi overgangsbestemmelser i tilknytning til overføring av øvrig riksvegnett ved gjennomføring av forvaltningsreformen.

§ 2 Overføring av rettigheter og forpliktelser

Fylkeskommunen overtar statens rettigheter og forpliktelser knyttet til riksveg og riksvegferjeforbindelse som omklassifiseres til fylkesveg og fylkesvegferjeforbindelse ved gjennomføring av forvaltningsreformen, med frigjørende virkning for staten. Tilsvarende gjelder for Oslo kommune ved omklassifisering av øvrig riksveg til kommunal veg i Oslo.

Det som er bestemt i paragrafen her, gjelder tilsvarende ved overføring av rettigheter og forpliktelser der staten tar opp fylkesveg og kommunal veg til riksveg ved gjennomføring av forvaltningsreformen.

Fordringshaver og annen rettighetshaver kan ikke motsette seg overføring etter første og annet ledd eller gjøre gjeldende at overføringen utgjør en bortfallsgrunn for rettsforholdet.