



DET KONGELEGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Prop. 160 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringar i veglova (Vegtilsynet)

*Tilråding frå Samferdselsdepartementet 23. september 2016,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Solberg)*

1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Samferdselsdepartementet legg i denne proposisjonen fram forslag til endringar i lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova) i eit nytt kap. II a som skal regulere det statlege tilsynet knytt til riksveg (Vegtilsynet).

Framlegget til nytt kapittel II a med nye §§ 11 a- 11 e vil gi nærare føresegner om eit fristilt Vegtilsyn som skal føre tilsyn med at Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg (pliktsubjekta) har styringssystem som er implementert og tatt i bruk som føreset. Det vert vidare lagt opp til ein plikt for pliktsubjekta til å ha og bruke tilstrekkelege og effektive styringssystem m.m. som tek vare på tryggleiken på det vegnettet dei har ansvar for. Framlegget inneheld òg føresegn som pålegg pliktsubjekta og andre å gje opplysningar, og det vert føreslått heimel for Vegtilsynet til å gje pålegg og tvangsmulkt. Framlegget til lovendringar er etter departementet sitt syn føremålstenlege for å betre trafikktryggleiken ytterlegare i tråd med nullvisjonen og nasjonalt vedtekne mål. Endringane er også naudsynte for å sikre Vegtilsynet heimel til å føre tilsyn med utbyggingsselskapet for veg.

Departementet tek sikte på at dei framlagde endringane skal gjelde frå 1. januar 2017.

2 Bakgrunnen for lovframlegget

2.1 Bakgrunn

I Prop. 1 S (2010–2011) og Prop. 1 S (2011–2012) la Samferdselsdepartementet fram forslag om oppretting av eit statleg tilsyn med veginfrastruktur for offentleg veg. Føremålet med opprettinga av tilsynet var å betre tryggleiken ytterlegare for transport på offentleg veg i tråd med nullvisjonen og nasjonalt vedtekne mål. Tilsynsfunksjonen blei organisert som ei sjølvstendig eining direkte underlagt vegdirektøren med eit tydeleg organisatorisk skilje til Statens vegvesen si anna verksemd.

I arbeidet med Transportreforma blei organiseringa av Vegtilsynet vurdert, og i samband med Prop. 117 S (2014–2015) vart det beslutta at Vegtilsynet skal fristillast frå Statens vegvesen og opprettast som eit eige forvaltningsorgan under Samferdselsdepartementet. Føremålet med ei slik deling er å leggje til rette for eit meir uavhengig Vegtilsyn enn vi har i dag.

Det blei i Meld. St. 25 (2014–2015) «På rett vei», tilrådd å etablere eit utbyggingsselskap for veg, «Nye Veier AS». Selskapet er etter avtale med departementet gjeve ansvar for utbygging av utvalde vegstrekningar innanfor TEN-T-vegnettet (Trans European Transport Network). Selskapet har også ansvar for drift og vedlikehald av vegstrekningar det har bygd ut. Departementet la i Meld. St. 25 til grunn at «Vegtilsynet gjennomfører systemtilsyn overfor utbyggingsselskapet på

tilsvarende måte som Vegtilsynet gjennomfører systemtilsyn overfor Statens vegvesen når det gjelder sikkerheit knyttet til veginfrastrukturen». Stortinget ga sin tilslutning til meldinga med grunnlag i Innst. 362 S (2014–2015) den 15. juni 2015, og selskapet blei etablert den 1. januar 2016.

Endringsforslaga i denne proposisjonen skal sikre at Vegtilsynet får naudsynt heimel til å føre effektivt tilsyn både med Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg. Vegtilsynet vil med dette få myndigheit til å kontrollere og føre tilsyn med at Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg har og bruker naudsynte og effektive styringssystem for å ivareta tryggleik knytt til riksveg etter veglova.

2.2 Alminneleg høyring

Samferdselsdepartementet sendte 4. mars 2016 ut eit høyringsnotat med framlegg til endringar i veglova for å følgje opp Regjeringas vedtak i Prop. 117 S (2014–2015) der Vegtilsynet skal fristillast frå Statens vegvesen.

Høyringa blei publisert på departementets heimeside www.sd.dep.no og sendt direkte til følgjande instansar:

Departementa

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Forbrukerrådet
Konkurransetilsynet
Politidirektoratet
Miljødirektoratet
Nye Veier AS
Regjeringsadvokatembetet
Sivilombudsmannen
Statens Havarikommisjon for Transport
Statens jernbanetilsyn
Statens vegvesen
Vegtilsynet

Fylkeskommunane Fylkesmennene

Kongelig Norsk Automobilklubb
Landsorganisasjonen i Norge
Norges Automobil-forbund
Norges Lastebileier-forbund
Norsk Motorcykkel Union
Næringslivets Hovedorganisasjon
Opplysningsrådet for Veitrafikken
Trygg Trafikk

Høyringsfristen var 19. april 2016. Departementet fekk 11 høyringssvar. Høyringsinstansane nedanfor har hatt realitetsmerknader til framlegget. Merknadene knyter seg i hovudsak til avgrensinga av verkeområde til riksveg, krav til styringssystem og bruk av administrative reaksjonar:

Havarikommisjonen
Statens vegvesen
Vegtilsynet

Kongelig Norsk Automobilklubb
Landsorganisasjonen i Norge
Norges Automobil-forbund
Norges Lastebileier-forbund
Norsk Motorcykkel Union

Følgjande instansar har ikkje hatt merknader til lovforslaget:

Arbeids- og sosialdepartementet
Barne- og likestillingsdepartementet
Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Kulturdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet
Olje- og energidepartementet
Utenriksdepartementet

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Forbrukerrådet
Konkurransetilsynet
Miljødirektoratet
Nye Veier AS
Politidirektoratet
Regjeringsadvokatembetet
Statens Jernbanetilsyn
Sivilombudsmannen

Fylkesmennene Fylkeskommunane

Næringslivets Hovedorganisasjon
Opplysningsrådet for Veitrafikken

Merknader til departementets framlegg vert drøfta tematisk i kapittel 3.

2.3 Generelle merknader frå høyringsinstansane

Norges Lastebileierforund støttar framlegget til endringar i veglova og meiner at det på ein god måte vil bidra til å etablere Vegtilsynet som eit sjølvstendig forvaltningsorgan direkte under Samferdselsdepartementet.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) skriv at framlegget gjev Vegtilsynet eit tydeleg mandat og naudsynt handlingsrom som følgje av eit utvida tilsynsområde.

Norges Automobil- Forbund (NAF) meiner at framlegget er i tråd med deira tidlegare innspel om at Vegtilsynet skal vere ei sjølvstendig tilsyn med tilhørande sanksjonsmyndigheit. NAF er også positive til at utbyggingsselskapet for veg, Nye Veier AS, skal takast inn som eit tilsynssubjekt for Vegtilsynet.

Norsk Motorcykel Union (NMCU) skriv at praksis sidan 2012 har vist at Vegtilsynet har vore atskilleg meir uavhengig enn dei opphavleg frykta. I fleire tilsynsrapportar har Vegtilsynet påpeika avvik i sikkerheitssystema til Statens vegvesen på viktige område som planlegging, bygging, drift og vedlikehald, og komme med presise tilrådingar. Likevel ser dei positivt på framlegget, spesielt dersom det skal føres tilsyn med utbyggingsselskapet for veg. Dei kan ikkje sjå at dette leiar til store endringar i innretninga på Vegtilsynets oppgåveutføring, men at det mogelegvis vil krevje økte ressursar om dei skal føre tilsyn med to pliktsubjekt i staden for eitt.

Statens Havarikommisjon for Transport er positive til framlegget om ei fristilling av Vegtilsynet og at det leggast til rette for dette i lovverket. Eit sjølvstendig Vegtilsyn vil kunne bidra til auka trafikktryggleik på same måte som dei sjølvstendige tilsyna i luftfart- og jernbanesektoren.

Statens vegvesen stiller seg positive til dei føreslåtte endringane, og støttar framlegget om at Vegtilsynet skal vere bygd opp som eit risikobasert systemtilsyn og såleis føre tilsyn på same måte som i dag. Vegvesenet finn at dette er ein formålstenleg innretning av tilsynet, med sikte på at tilsynet skal bidra til å effektivt betre tryggleik i veginfrastrukturen for transport på offentleg veg. Dei understrekar samstundes at dei like lojalt som i dag vil følgje opp tilrådingar frå Vegtilsynet etter at den nye organiseringa er på plass, uavhengig av om Vegtilsynet vil bli gitt myndigheit til å ta i bruk forvaltningsreaksjonar eller sanksjonar.

NAF, NMCU, Vegtilsynet, Statens vegvesen og Statens Havarikommisjon for transport ynskjer at

Vegtilsynets verksemd utvidast til heile det offentlege vegnettet så snart det er mogeleg.

Statens Havarikommisjon for Transport oppgjer at dei gjennom sine undersøkingar erfarer at fylkeskommunane har ulik prioritering av det ansvaret dei har som vegeigarar og at også forståinga av dette varierer. Tilsyn med fylkeskommunane, og på sikt også kommunane som vegeiar, vil kunne påverke til mest mogeleg einskapleg og føreseielege vegforhold som bidrag til auka tryggleik i trafikken.

NMCU og Statens Havarikommisjon for transport ber departementet vurdere om dette er ei svært god anledning til å utvide Vegtilsynet til å bli eit «Vegtrafikktilsyn». Vegtilsynets verkeområde bør utvidast til trafikant- og kjøretøyområdet så raskt som mogeleg slik at det kan utøvast eit heilskapleg tilsyn med trafikktryggleik på vegane.

3 Framlegg til lovendringar

3.1 Vegtilsynet

3.1.1 Gjeldande rett

Veglova har mellom anna til føremål å tryggje planlegging, bygging, vedlikehald og drift av offentlege og private vegar, slik at trafikken er slik trafikantane og samfunnet til ei kvar tid kan vere tente med. Det er ei overordna målsetting for vegstyremaktene å skape størst mogleg trygg og god avvikling av trafikken og ta omsyn til grannane, eit godt miljø og andre samfunnsinteresser elles.

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

Vegtilsynet er direkte underlagd vegdirektøren, med eit organisatorisk og styringsmessig skilje mellom Vegtilsynet og Statens vegvesen si verksemd elles. Det har som oppgåve å føre tilsyn med at Statens vegvesen har og bruker tilstrekkelege og effektive styringssystem som skal ta vare på trafikktryggleikskrav i etaten sitt arbeid med planlegging, utbygging, drift og vedlikehald på vegnettet.

Vegtilsynet er bygd opp som eit risikobasert systemtilsyn. Det vil si at Vegtilsynet skal prioritere tilsynsverksemd mot dei områda der risikoen

for ulykker er størst. Tilsynsmetodikken som nyttast, har også til hensikt å vere mest velegna for effektivt å få resultat gjennom hele organisasjonen, ikkje berre der avvik er konstatert.

3.1.2 Framlegget i høyringsnotatet

Med omsyn til dei behov for endring som er angitt ovanfor, blei det i høyringa gjort framlegg om eit nytt kapittel II A *Statleg tilsyn med verksemd knytt til riksveginfrastrukturen for offentleg veg* med nye §§ 11 a- 11 f. Det nye kapittelet gir nærare føresegner om eit fristilt Vegtilsyn som skal føre tilsyn med at Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg har styringssystem som er implementert og tatt i bruk som føreset.

Departementet gjorde i høyringa framlegg om at Vegtilsynet som i dag skal rette tilsynet mot at pliktsubjektet kan dokumentere at dei har bygt opp eit heilskapleg styringssystem og system for kvalitetssikring, og at dette fungerer i praksis. Hensikta er å bidra til overordna forbetringar av styringssystem, implementering og bruk av dette, samt systematisk førebygging. Ved å finne fram til svake punkt i systemet i staden for å fokusere på enkeltstående feilgrep, skal tilsynet kunne bidra til kontinuerleg betring og læring på eit overordna nivå. Vegtilsynet opplyser at dei sidan oppstart i 2012 har erfart at noverande tilsynsmetode, risikobasert systemtilsyn, er den mest føremålstenlege metoden å føre tilsyn på med sikte på å betre tryggleiken i veginfrastrukturen. Denne erfaringa reflekterer også trenden innan anna tilsynsverksemd og deira tilsynsstrategi, der det har vore ei utvikling frå detaljtilsyn til systemtilsyn.

Høyringa la til grunn at organiseringa og reguleringa for øvrig av Vegtilsynet sine oppgåver som tidlegare skal fastsetjast i forskrift. Departementet gjorde framlegg om at det i ny § 11 a annet ledd vert tatt inn ein særskilt heimel i veglova til å fastsetje instruks for Vegtilsynet. Instruksen for Vegtilsynet bør vedtakast på nytt med den nye heimelen.

I framlegget i høyringa fell fylkesveg, kommunal veg og private vegar som tidlegare utanfor Vegtilsynet sitt verkeområde.

Departementet gjorde i samband med dette framlegg om ein ny § 11 a med følgjande ordlyd:

§ 11a Vegtilsynet

Vegtilsynet er Samferdselsdepartementet si fageining som skal kontrollere og føre tilsyn med Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg si

verksemd knytt til riksveginfrastrukturen for transport på offentleg veg.

Departementet fastset instruks for Vegtilsynet.

3.1.3 Høyringsinstansane sitt syn

NAF, NMCU, Vegtilsynet, Statens vegvesen og Statens Havarikommisjon for transport ynskjer at Vegtilsynet si verksemd utvidast til heile det offentlege vegnettet så snart det er mogeleg. Statens vegvesen visar til at talet hardt skadde og drepne i vegtrafikken er høgast på fylkesveg, dernest riksvog og kommunal veg. Sett i lys av at framtidig vekst i persontransporten i dei største byområda skal skje ved at fleire går, sykklar eller reiser med kollektive transportmidlar, bør det høge talet på hardt skadde og drepne gåande på kommunal veg bli via auka merksemd også i tilsynssamanheng. Dei meiner det er naudsynt å anvende eit breitt spekter av verkemiddel for å redusere det samla ulykkestalet på offentleg veg. Etter vegvesenet si vurdering er Vegtilsynet eit verkemiddel som er egna for å føre tilsyn med pliktsubjekt med ansvar for tryggleiken tilknytta veginfrastrukturen både for riks-, fylkes- og kommunal veg. Vegvesenet meiner difor at Vegtilsynet sitt verkeområde bør utvidast til å omfatte alle fylkeskommunar inkludert Oslo kommune og kommunar elles kor risikoen for hardt skadde og drepne på kommunalt vegnett er størst. Vegtilsynet trekk også fram at riksvognettet berre utgjør om lag 12 prosent av samla vegnett. Fylkesvegnettet utgjør på sin side om lag 35–40 prosent av vegnettet og er viktig som lokalveg og omkøyringsruter ved hendingar på riksvognettet. I tillegg er gjennomsnittlig risiko for å bli drepn eller hardt skadd per køyrte kilometer om lag 50 prosent høgare på fylkesveg enn riksvog. Gjennom tilsynssakene finn Vegtilsynet svikt på fleire arbeidsområder og fleire nivå i Statens vegvesen når det gjeld etterleving av krav til tryggleik. Vegtilsynet meiner det ikkje er noko som tilseier at denne manglande etterlevinga av krav er betre eller verre for eigar av fylkesvegane. Vegtilsynet støttar departementet sitt vidare arbeid med å vurdere å utvide Vegtilsynet sitt verkeområde til fylkesveg, og ser fram til resultatet av dette.

NMCU viser til at dei fleste trafikantorganisasjonane i høyringa i 2009 uttalte at dei ønskte ein samordna tilsynsfunksjon på infrastruktur-, trafikant- og kjøretøyområdet fordi dette kunne gi ein større trafiktryggleikseffekt enn et reint infrastrukturtilsyn. NMCU ber departementet vurdere om dette er ei svært god anledning til å utvide Vegtilsynet til å bli eit «Vegtrafikktilsyn». Statens Havarikommisjon for transport meiner også at

Vegtilsynets verkeområde bør utvidast til trafikkant- og kjøretøyområdet så raskt som mogeleg slik at det kan utøvast eit heilskapleg tilsyn med tryggleik på vegane.

Statens vegvesen meiner det er uklart kva som ligg i begrepet «verksemd» i overskrifta på nytt kapittel II A. Vegvesenet gjer framlegg om ein alternativ ordlyd som er meir i tråd med høyringsforslaget.

Vegtilsynet spør om presiseringa i § 11a første ledd om at Vegtilsynet er «*Samferdselsdepartementet si fageining*» har eit anna realitetsinnhald enn formuleringer i til dømes instruksen til Statens Jernbanetilsyn «*Statens Jernbanetilsyn er et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet*», jf. også ordlyden for Statens havarikommisjon, «*Statens havarikommisjon for transport er et forvaltningsorgan administrativt underlagt Samferdselsdepartementet*».

3.1.4 Departementets vurderingar

Departementet har i framlegget til nytt kapittel II A omtalt kva det skal først tilsyn med hos pliktsubjekta. Vegtilsynet skal som i dag rette tilsynet mot at pliktsubjektet kan dokumentere at dei har bygt opp eit heilskapleg styringssystem og system for kvalitetssikring, og at dette fungerer i praksis. Innspelet frå Statens vegvesen er i tråd med intensjonen bak framlegget slik det går fram av høyringsnotatet. *Departementet* finn å endre ordlyden, men med ei anna, kortere ordlyd enn Statens vegvesen foreslår.

Departementet finn ikkje å endre ordlyden i tråd med innspelet frå Vegtilsynet for å presisere at Vegtilsynet er ei sjølvstendig forvaltningseining underlagt Samferdselsdepartementet. I følgje Grunnloven § 12 skal ikkje namnet til eit departement angjevast i lovar. Innspelet frå Vegtilsynet vil i staden takast inn i Vegtilsynets instruks.

Departementet vil vurdere innspela om å utvide Vegtilsynets verkeområde nærare.

3.2 Plikt til å ha og bruke tilstrekkelege og effektive styringssystem

3.2.1 Gjeldande rett

Veglova har ikkje i dag eigne reglar for plikt for Statens vegvesen til å ha og bruke effektive og tilstrekkelege styringssystem som skal take vare på trafikktryggleiken knytt til riksveg. Denne plikten blei innført gjennom tildelingsbrev av 21.12.2011 til Statens vegvesen frå Samferdselsdepartementet. «Styringssystem» omfattar system for planlegging,

bygging, drift, vedlikehald, beredskap og annan forvaltning av veginfrastrukturen.

Departementet la i Meld. St. 25 (2014–2015) til grunn at «Vegtilsynet gjennomfører systemtilsyn overfor utbyggingsselskapet på tilsvarende måte som Vegtilsynet gjennomfører systemtilsyn overfor Statens vegvesen når det gjelder sikkerhet knyttet til veginfrastrukturen». Dette inneber i praksis at utbyggingsselskapet for veg er eit pliktsubjekt på lik line med Statens vegvesen. Utbyggingsselskapet for veg er eit eige rettssubjekt skilt ut frå statsforvaltinga, og Vegtilsynets tilsynsmyndigheit overfor selskapet må ha sitt grunnlag i lov eller avtale. Inntil ein slik lovheimel er på plass regulerast tilsynsmyndigheita overfor utbyggingsselskapet for veg gjennom avtale.

3.2.2 Framlegget i høyringsnotatet

Departementet gjorde framlegg i høyringa om å lovfeste ein plikt for Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg til å ha og bruke tilstrekkelege og effektive styringssystem i ny § 11 b. Formålet med å lovheimle denne plikten er å få kontroll med at tryggleiken knytt til riksveg alltid er tilstrekkeleg teke vare på. Dette framlegget endrar ikkje pliktsubjekta sitt ansvar til å ha og bruke naudsynte styringssystem for å følgje opp andre område dei har ansvar for.

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

Kva som konkret omfattast av kravet til styringssystem vil kunne variere og Vegtilsynet må avgjere dette i den enkelte tilsynssak på bakgrunn av kva som er føremålet med tilsynet. Systemet skal som utgangspunkt innehalde ei beskriving av aktivitetar for å nå dei mål og for å sikre etterleving av dei krav som er satt til tryggleiken knytt til riksveg. Regelmessig vil lov

og reglar gitt med heimel i lov, aktuelle standardar og pliktsubjekta sine instruksar, system for leiing, styring, kvalitet, internkontroll, fråviks- og avvikshandsaming og organisering inngå. Vidare skal systemet sikre at vegansvarleg utfører aktivitetar som reduserer sannsynet for og avgrensar konsekvensar av feil, fare og ulykkeshendingar knytt til veginfrastrukturen. Sentrale aktivitetar er gjennomføring av risikovurderingar som gjer naudsynt avgjerdsgrunnlag for å ivareta tryggleiken i veginfrastrukturen, samt måling, oppfølging og forbe-tring.

Departementet viste i høyringa til at det er krav om tilsvarende system for styring av tryggleik og kvalitet i andre transportsektorer, til dømes for jernbaneverksemder gjennom sikkerhetsstyringsforskrifta. Styringssystema som skal ta vare på tryggleiken for transport på offentleg veg må likevel samstundes vere tilpassa dei føresetnader, regelverk mv. som til ein kvar tid vert sett slik at oppfølginga av dei vil gi eit høveleg bidrag til å nasjonale mål for trafikktryggleik. Styringssystemet for tryggleik i veginfrastrukturen skal vise på kva måte pliktsubjekta har organisert systematiske interne aktivitetar der ansvar, prosedyrar og oppgåver for å etterleve krav knytt til tryggleiken i vegen er klargjort. Styringssystemet skal vere eit verktøy som sørger for at kontrollen med eiga verksemd vert utført på ein systematisk måte, behovet for kontinuerleg betring blir teke vare på, vegansvarleg utøver risikobasert styring av verksemda og er «føre var», samtidig som verksemda lærer av feil og hendingar ved å utøve hendingsbasert styring.

Departementet gjorde framlegg om ein ny § 11 b med følgjande ordlyd:

§ 11b Plikt til å ha styringssystem mm

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

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

3.2.3 Høyringsinstansane sitt syn

Statens vegvesen er einig i framlegget om reglar som pålegg pliktsubjekta å ha styringssystem samt å implementere dette i eigen organisasjon. Samstundes ønskjer dei ein meir eintydig definisjon, skildring og avgrensing, av pliktsubjektets styringssystem og kva for overordna krav som

skal stilles. Statens vegvesen oppfatar det som uklårt om standardar utgjer ein del av tilsynssubjektet. Vegvesenet meiner dette i tilfelle ikkje er riktig, og at det berre er styringssystemet Vegtilsynet skal føre tilsyn med. På den anna side er *Statens vegvesen* einig i at det må vere opp til Vegtilsynet kva som i den enkelte tilsynssak konkret omfattast av kravet til styringssystem. Skildringa i forarbeida av kva som omfattast av eit styringssystem bør derfor vere på eit overordna nivå. Dei er einig i at det er ein del likskapar og ein del å lære innanfor veg-, bane- og andre transportsektorar når det gjeld å ha og bruke tilfredsstillande og effektive styringssystem. Dei er likevel usikre på kor langt styringssystem utvikla for transport på til dømes jernbane kan brukast for å utforme styringssystem som er optimale for å ivareta tryggleik. Vegvesenet er einig i at styringssystemet må omfatte pliktsubjekta sine system for innkjøp og oppfølging av tenestar frå leverandørar, så langt styringssystema er viktige for tryggleik for transport på veginfrastrukturen som pliktsubjektet har ansvar for.

Vegtilsynet meiner det må kunne setjast krav til ein minstestandard og at det bør utarbeidast nokre førande prinsipp som skal liggje til grunn for omgrepet «tilstrekkelege og effektive styringssystem». Dette er til dømes gjort i forskrift om sikkerhetsstyring for jernbaneverksamheter på det nasjonale jernbanenettet § 3-1. Formålet med ein slik minstestandard er å sikre lik kvalitet på vegnettet uavhengig av kva pliktsubjekt som har ansvar for vegstrekninga.

Norsk Motorcykel Union peikar på viktigeita av at det også førast tilsyn med kvaliteten på byggherrekontraktar med leverandørar, og leverandørenes oppfølging av dei forpliktingane som ligg i desse kontraktane.

3.2.4 Departementets vurderingar

Departementet presiserer at det berre er styringssystemet og bruk av dette som Vegtilsynet skal føre tilsyn med. Tilsynsobjekt er dermed pliktsubjektet sitt styringssystem, at systema er implementerte og at dei vert brukt til oppgåveløysinga som føresett. Standardar gitt gjennom regelverk (eksempelvis vegnormaler, skiltnormaler, NS-standardar mm) vil inngå som ein bestanddel av styringssystemet, og Vegtilsynet vil som i dag kunne tilrå endringar av regelverk og standardar m.m., men slike tilrådingar om endringar skal ikkje påleggjast pliktsubjektet.

Med «effektive og tilstrekkelege styringssystem» meiner departementet system som er inn-

retta slik at pliktsubjektet oppnår effekt i form av å ta vare på tryggleiken i veginfrastrukturen der den er god og synleggjer kor tryggleiken i veginfrastrukturen kan forbetrast. Nærare presiseringar av krav til styringssystem vil seinare kunne regulerast i forskrift.

Departementet legg til grunn at NMCU med sitt innspel om å «føre tilsyn med kontraktanes kvalitet» sikter til utarbeiding og oppfølging av driftskontraktane, og om kontraktane sikrar like driftsforhold og likt tryggleiksnivå over heile landet. Som i dag vil dette kunne vere utgangspunkt for ei tilsynssak.

3.3 Plikt til å gje tilgang på naudsynte opplysningar

3.3.1 Gjeldande rett

Noverande systemtilsyn er innretta mot at pliktsubjektet kan dokumentere at det har eit heilskapleg styringssystem, og at dette fungerer i praksis. Det er i dag likevel ingen plikt etter veglova for dei som er underlagt tilsyn til å utlevere naudsynte dokument m.m. og opplysningar til Vegtilsynet.

3.3.2 Framlegget i høyringsnotatet

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

Departementet foreslo ei ny § 11 c med følgjande ordlyd:

§ 11c Opplysningsplikt

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

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

3.3.3 Høyringsinstansane sitt syn

Norges Automobilforbund (NAF) og Vegtilsynet meiner det er uklart kven som skal vurdere kva for opplysningar som er «naudsynte» for gjennomføring av tilsyn. NAF foreslår derfor å endre lovteksten i § 11 c) til «*Opplysningsplikta gjeld berre dei opplysningane som Vegtilsynet finn naudsynte for å kunne utføre sine oppgåver etter lova.*» Statens vegvesen er einige i framlegget om at leverandørar også er pålagt ein opplysningsplikt når Vegtilsynet krev det.

Vegtilsynet meiner vidare at opplysningsplikta bør gjelde alle av Vegtilsynets oppgåver, ikkje berre tilsyn. Dei meiner også at framlegget til ny § 11 c) bør endre ordlyd frå «*dei som er underlagt tilsyn*» til «*Statens vegvesen og utbyggingselskapet for veg*», da det i lovframlegget til ny § 11 a og § 11 b heiter «*Statens vegvesen og utbyggingselskapet for veg*».

3.3.4 Departementets vurderingar

Innspelet frå Norges Automobilforbund og Vegtilsynet til endra ordlyd er veileigna til å betre få fram intensjonen bak framlegget om opplysningsplikt. Den endra ordlyden vil tilretteleggje for eit meir effektivt tilsyn ved at tilsynsmyndigheten enkelt kan vise til at det er dei som avgjer pliktsubjektets samarbeidsplikt. Departementet finn difor å endre ordlyden i tråd med innspelet. Elles gjeld offentleglova slik at tilsynsmyndigheten vil ha teieplikt i medhald av forvaltningslova § 13 om opplysningar som har konkurransebetying.

Departementet endrar ordlyden frå «*dei som er underlagt tilsyn*» til «*Statens vegvesen og det statlege utbyggingselskapet for veg*» slik Vegtilsynet gjer framlegg om.

3.4 Oppfølging av tilsyn og bruk av tilsynsreaksjonar

3.4.1 Gjeldande rett

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

synet skulle kunne gi pålegg og vedta sanksjoner mot Statens vegvesen. Det er dermed ikkje i dag heimel for tilsynet til å gi pliktsubjektet forvaltningsreaksjonar eller sanksjonar ved manglande oppfølging av tilrådingar eller ved alvorlege avvik. Vegtilsynet si oppfølging av tilsyn er berre basert på tilsynsrapportar, tilrådingar og dialog. Tilrådingane vert lukka av vegdirektøren. Det er ingen klagerett etter forvaltningsloven på tilrådingane.

I sektorlovgivinga er det vanleg at tilsynsmyndigheita kan fatte vedtak om pålegg om retting der det handlast i strid med lov eller forskrift. For å sette makt bak kravet om retting kan tilsynsmyndigheita ofte fastsette at det skal betalast eit beløp (eventuelt laupande betaling) til det offentlege dersom overtredaren ikkje rettar høvet innan ein gitt frist.

3.4.2 Framlegget i høyringsnotatet

Departementet gjorde i høyringa framlegg om heimel for Vegtilsynet til å gje pålegg og tvangsmulkt ved oppfølging av tilsyn med avvik. Ved vurderinga av behovet for forvaltningsreaksjonar eller sanksjonar, la departementet avgjerande vekt på at premissene for Vegtilsynet endrast ved at tilsynet blir fristilt frå vegvesenet samt at det skal føres tilsyn med utbyggingsselskapet for veg. Behovet for å sikre ei effektiv, einsarta og likearta oppfølging av avvik, taler i retning av at Vegtilsynet bør bli gitt noko auka myndigheit ved oppfølginga av pliktsubjektet si handtering av desse. Samstundes la departementet til grunn at reaksjonane skal brukast restriktivt og at det må leggjast stor vekt på god og positiv dialog med pliktsubjekta for å sikre at unødig bruk av reaksjonar ikkje finn sted. Departementet fann i høyringa ikkje tilstrekkeleg grunn til å gje Vegtilsynet myndigheit til å påleggje augeblikkeleg stans av verksemd eller bruk av lovbrotsgebyr.

I NOU 2009: 3 «På sikker veg» heiter det at «Vegtilsynet må ha naudsynte verkemiddel til rådvelde overfor vegeiar i avvikssituasjonar, slik at avvik frå regelverket blir retta i rimeleg tid». Av same dokument går det fram: «I dei tilfella konkrete manglar skal rettast, bør det normalt bli gitt pålegg om å rette på manglane, men ikkje seiast noko om korleis dette skal gjerast. Blir det avdekka omfattande og grunnleggjande manglar ved systemet må tilsynet kunne gi pålegg som sikrar gjennomgang og endring av styringssystemet. Elles er det generelt viktig at eit tilsyn har sterke reaksjonsmåtar i tilfella med grove brot på regelverket for tryggleik. Slike moglege sanksjonar til bruk i særskilde høve vil og gi et vegtilsyn meir

autoritet og ha førebyggjande effekt i arbeidet med tryggleik».

Sanksjonsutvalet i NOU 2003: 15 og Prop. 62 L (2015–2016) påpeikar at på mange forvaltningsområde er pålegg om retting kombinert med vedtak om tvangsmulkt i dei fleste tilfelle tilstrekkeleg til å sikre etterleving av lova. Formålet med tvangsmulkt er at den skal verke som oppfyllingspress og er ikkje definert som sanksjon etter NOU 2003: 15 s. 141 og Prop. 62 L (2015–2016) kap. 31. Vedtak om pålegg og tvangsmulkt er i sin natur retta framover i tid ved at det skal bidra til at pliktsubjekta lojalt innrettar seg etter dei plikter som følgjer med ansvaret for utvikling, drift og vedlikehald av vegnettet. Vedtak om pålegg og tvangsmulkt kan vedtakast på objektivt grunnlag utan omsyn til skuld. Det følgjer også forvaltningsloven sitt krav til sakshandsaming og til vedtaks form og innhald. Det kan på vanleg måte klagast på vedtaket etter forvaltningsloven sitt system, og gyldigheita av vedtaket kan også prøvast for domstolane.

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

Departementet legg til grunn at det er opp til Vegtilsynet sitt skjønn – innanfor dei rettslege rammene som stillast i lov og forskrift – å bestemme om det skal reagerast på brot på krava samt også kor strengt det skal reagerast. Bruk av tvangsmulkt kan i nokre tilfelle vere eit hensiktsmessig supplement til pålegg om retting.

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

Departementet gjorde også framlegg om at dagens ordning med tilrådingar avsluttast dersom Vegtilsynet får heimel til å fatte vedtak om pålegg og tvangsmulkt.

Reglar om Vegtilsynets myndigheit til å vedta pålegg og tvangsmulkt blei i høyringa føreslått regulert i veglovas nye kapittel II A i nye §§ 11 d og 11 e:

§ 11 d Pålegg om retting

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

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

§ 11 e Tvangsmulkt

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

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

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

3.4.3 Høyringsinstansane sitt syn

Landsorganisasjonen i Norge (LO) støttar forslaget om å gje Vegtilsynet naudsynnte sanksjonar ved manglande oppfølging av tilrådingar og ved alvorlege avvik.

Norges Automobil-Forbund (NAF) saknar nokre betraktningar i framlegget om kva for kriterium som skal leggjast til grunn for å vurdere om forvaltningsreaksjonar skal ileggjas, men skriv at dei har tillit til at Vegtilsynet gjer ei god skjønnsmesse vurdering av dette ut frå sitt mandat.

NAF og Norsk Motorcykel Union støttar framlegget om at Vegtilsynet må få reelle sanksjonsmogelegheiter dersom avvik ikkje blir lukka innan rimeleg tid. Dei og *Statens vegvesen* forstår derimot ikkje kvifor framlegget legg opp til at Vegtil-

synet samstundes ikkje får vidareføre den vellykka praksisen med tilrådingar. *NAF* støttar vurderinga om at det i tilfelle må vere Samferdselsdepartementet, og ikkje vegdirektøren, som i tilfelle må lukke tilrådingane.

Vegtilsynet støttar framlegget om at noverande ordning med at vegdirektøren lukkar Vegtilsynet sinetilrådingar blir avslutta. Dersom Vegtilsynet likevel ikkje skulle få myndigheit til å bruke pålegg og tvangsmulkt, vil det vere behov for å halde fram med tilrådingane på lik line som i dag. Da må i tilfelle Samferdselsdepartementet lukke tilrådingane.

Vegtilsynet støttar også framlegget om å utvide deira handlingsrom når det gjeld oppfølging av avvik. På den anna side uttalar Vegtilsynet at dei oppfattar at kompetansen til å gje pålegg ikkje er avgrensa til pålegg om retting/ korrigerings, men òg omfattar til dømes pålegg om å identifisere årsak; stadfeste at tiltak vert gjennomført; sende dokumentasjon på at tiltak er utført, og evaluering av effekt av tiltak (ikkje uttømmende opplisting). Vegtilsynet viser til at ei slik forståing er i samsvar med Statens jernbanestilsyn sin allereie etablerte praksis og kompetanse. Vegtilsynet meiner vidare at økonomiske sanksjonar normalt vil ha stor effekt og bidra til at den bøtelagde set i verk tiltak for å hindre at tilsvarende skjer igjen. Lovbrotsgjebyr vil særleg vere aktuelt ved gjentekne og alvorlege brot på regelverket, og i tilfelle kor pålegg eller tvangsmulkt ikkje har god nok effekt åleine. Vegtilsynet gjer også framlegg om enkelte presiseringar i § 11 d og § 11 e.

Statens vegvesen meiner at framlegget om tvangsmulkt beveger seg i grenseland mellom det som kan oppfattas som eit insentiv for pliktsubjektet til å rette avvik og straff. Dersom Vegtilsynet bli gitt myndigheit til å vedta sanksjonar, må den økonomiske sanksjonen tydeleg ha karakter av eit insentiv der plikta til å betale ikkje trer inn innan frist for retting er gått ut og at Vegtilsynet dermed følgjer opp slik som beskrive i framlegget. Statens vegvesen gjer også framlegg om at ein skal nytte omgrepet «gebyr» i staden for «tvangsmulkt». Om gebyret skal fastsettjast som eit fast beløp eller ikkje, meiner dei ikkje bør regulerast i loven, men i Vegtilsynet sin instruks. Dei peiker også på at det er viktig å ha reglar for når gebyrpådrag opphøyr, mellom anna i dei situasjonar kor pliktsubjektet og Vegtilsynet er usamde om et avvik er å anse som retta eller ikkje. Statens vegvesen gjer også framlegg om endring av formuleringa av den framlagte § 11 e i tråd med desse synspunkta.

3.4.4 Departementets vurderingar

Eit viktig formål med proposisjonen er å legge til rette for styrka tilsynsheimlar i tråd med at ein har fått fleire aktørar gjennom etableringa av utbyggingsselskapet for veg. Tilsynsheimelen i veglova bør vere heilskapleg og gi Vegtilsynet dei verke-midla dei treng for å føre eit effektivt tilsyn. Som det går fram ovanfor finn *departementet* at det er tilstrekkeleg for å sikre effektiv oppfølging av avvik å gi heimel for Vegtilsynet til å gi pålegg om retting kombinert med tvangsmulkt.

Departementet deler ikkje Statens vegvesen sin oppfatning av at ein ikkje bør anvende nemninga tvangsmulkt, men «gebyr». *Departementet* visar til NOU 2003: 15 s. 180 og Prop. 62 L (2015–2016) kap. 31, kor Sanksjonsutvalet og Justis- og beredskapsdepartementet gjer greie for gjeldande regulering av tvangsmulktinstituttet, samt blant anna gir tilrådingar om utforming av nye reglar om tvangsmulkt i særlovgivinga. Det varierer kva denne reaksjonen blir kalla i ulike lovar (tvangsgebyr, gebyr, mulkt, tvangsmulkt mv.). Sanksjonsutvalet og Justis- og beredskapsdepartementet anbefalar at omgrepet «tvangsmulkt» nyttas.

Departementet meiner det ikkje er uklart om ilegging av tvangsmulkt er straff, jf. Prop. 62 L (2015–2016) kap. 31. Føremålet med trusselen om å betale eit gebyr er å sikre at pålegget blir følgt. At pliktsubjektet skal føle tvangsmulkt som eit vonde er ikkje mål i seg sjølv, men eit verkemiddel for å sikre lovlydigheit. Det følgjer av Høgsterettspraksis at vedtak om trussel om tvangsmulkt, som definert i framlegget her, fell utanfor strafeomgrepet i EMK, jf. Høgsteretts dom i Rt. 2015 s. 392 avsnitt 28 til 36 og 45 til 48. Dette gjeld uavhengig av om tvangsmulka kan nå opp i høge beløp. Det kan likevel vere konkrete høve i saken som inneber at vedtaket om trussel om tvangsmulkt saman med seinare ilegging, blir straff etter EMK. Det kan gjelde dersom pålegget som vedtaket om tvangsmulkt er knytt til ikkje er mogeleg for den ansvarlege å oppfylle innan fristen, jf. Rt. 2015 s. 392 avsnitt 39. Da får det som skulle ha vore ein tvangsmulkt, preg av å vere ei reaksjon på eit tidlegare høve i staden for eit pressmiddel for å sikre at den ansvarlege følgjer opp eit pålegg. På bakgrunn av mellom anna innspelet frå *Statens vegvesen*, gjer difor *departementet* framlegg om ei presisering av ordlyden i § 11 e, for å få tydelegere fram intensjonen om at vedtaket om tvangsmulkt må vere mogeleg å følgje opp på ein slik måte at betalingsplikt blir unngått.

I lovgjevinga finst to hovudmåtar for utmåling av tvangsmulkt, laupande mulkt og eingongsbe-

løp. Det er ikkje vanleg i loven å gi nærare kriterie for utmåling av tvangsmulkt. Det er derimot nokså vanleg at det i loven blir gitt heimel for forskriftsregulering av spørsmål knytt til utmåling av tvangsmulkt slik departementet har gjort framlegg om. *Departementet* meiner at dette ikkje bør regulerast i loven, men som *Statens vegvesen* også gjer framlegg om, i Vegtilsynets instruks.

Departementet visar til at *Statens vegvesen* peikar på at det er viktig å ha reglar for når gebyrpådrag opphøyrer, mellom anna i dei situasjonar kor pliktsubjektet og Vegtilsynet er usamde om eit avvik er å anse som retta eller ikkje. Mellom anna av denne grunn foreslår *departementet* at ordlyden i § 11 e endrast slik at det i ordlyden knytast ein klagerett til den fasen der ilegging av mulka skjer, sjølv om det ikkje her blir treft noko enkeltvedtak. Klageretten blir avgrensa til etterfølgande forhold etter at vedtak om trussel om tvangsmulkt blei treft. Justis- og beredskapsdepartementet gjorde framlegg om ei tilsvarande klagetilgong i Prop. 62 L (2015–2016), s. 180 og s. 213. Reglane i forvaltningslova §§ 28 til 36 gjeld for sakshandsaminga av klagesaken.

Departementet fastheld at dagens sakshandsamingsrutinar knytt til oppfølging av tilsyn, tilrådingar og lukking av tilrådingar, bør avsluttast med innføringa av forvaltningsreaksjonane pålegg og tvangsmulkt og dei tilhørande krav til å følgje forvaltningslovas sakshandsamingsreglar. Samstundes betyr dette berre ei anna sakshandsamingsordning, men kor ein opprettheld tilsvarande dialog mellom Vegtilsynet og Statens vegvesen som ein har i dag. *Departementet* meiner det vil vere naturleg å sjå til dei sakshandsamingsrutinar som blir følgt av Jernbanetilsynet: Dersom tilsyn har avdekka avvik, det vil si at plikter etter § 11 b ikkje er oppfylt, må desse utbetrast. Normalt vil brev med oversending av tilsynsrapport innehalde pålegg med fristar for å utbetre avvik og eventuelt også korleis verksemda skal dokumentere utbetring eller melde tilbake til tilsynet at avvik er utbetra. Uavhengig av om tilsynet har bedt om konkret tilbakemelding, utgreiing eller dokumenterte bevis på gjennomføring av tiltak frå pliktsubjektet, vil tilsynet kunne følgje opp pålegg som er gitt for å utbetre avvik etter tilsyn. Slik oppfølging vil kunne variere frå gjennomføring av ein ny revisjon til stikkprøvar eller pålegg om å sende dokumenter knytt til å fastsette årsak, gjennomføre tiltak og/eller evaluere gjennomførte tiltak. Tilsynsrapportar og vedtak skal også handterast ut i frå føresegna i offentleglova. Dette tyder mellom anna at desse er offentlege med mindre dei kan unntakast offentlegheit ut i frå same lov.

3.5 Klage på vedtak

3.5.1 Gjeldande rett

Klage etter veglova er regulert av veglova § 11, som i første ledd viser til reglane for klage i forvaltningsloven. Klageinstans er dermed som hovudregel, næraste overordna forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Klageinstans for vedtak fatta av Vegtilsynet blir dermed Samferdselsdepartementet.

3.5.2 Framlegget i høringa

Dersom Vegtilsynet får kompetanse til å vedta pålegg om retting og tvangsmulkt i form av enkeltvedtak, skal forvaltningsloven sine reglar for klage følgjast. *Departementet* gjorde i høringa framlegg om å innføre ein heimel for klage i nye kapittel II A i ny § 11 f), for å gi best informasjon om kven som er klageinstans.

3.5.3 Høyringsinstansanes sitt syn

Statens vegvesen meiner det ikkje bidreg til klarheit med fleire klageføresegnar i veglova, og peiker på at gjeldande § 11 i veglova også må gjeld for dei vedtak som fattast av Vegtilsynet.

3.5.4 Departementets vurderingar

Departementet vil som følgje av merknaden frå Statens vegvesen føreslå at den særskilte føresegna i § 11 f) om klage på vedtak etter kapittel II A blir fjerna.

3.6 Andre oppgåver for Vegtilsynet

3.6.1 Gjeldande rett

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

3.6.2 Framlegget i høringa

Departementet gjorde i høringa framlegg om at Vegtilsynet utover tilsynsoppgåva som er gjort

greie for ovanfor, som i dag også får enkelte andre oppgåver. Dette står omtalt i gjeldande instruks for Vegtilsynet, som omfattar å føreslå regelverkendringar så langt det er naudsynt for å ivareta sikkerheita i veginfrastrukturen for transport på veg, gi generell informasjon om tilsynsverksemda, krav i gjeldande regelverk og andre tema som er av betydning for tryggleiken for transport på veg, jf. Prop. 1 S (2010–2011) og Prop. 1 S (2011–2012). I tillegg kan Vegtilsynet ta initiativ til FOU-verksemd og andre faglege utgreiingar på området. Vegtilsynet kan også i samråd med departementet delta i internasjonalt arbeid med sikte på å ivareta Noreg sine interesser på Vegtilsynet sitt ansvarsområde og der dette har verdi for Vegtilsynet sitt arbeid.

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

3.6.3 Høyringsinstansane sitt syn

Statens Havarikommisjon for Transport (SHT) ønskjer at Vegtilsynet også får i oppgåve å følgje opp vegrelaterte tryggleikstilrådingar frå SHT og at dette gjerne kan formaliserast.

3.6.4 Departementets vurderingar

Departementet har vurdert innspelet nøye. Innhalde i innspelet tilseier at departementet bør bruke meir tid på å vurdere Vegtilsynet si eventuelle rolle i oppfølging av Havarikommisjonen sine tryggleikstilrådingar. Inntil vidare meiner departementet det er viktig å oppretthalde Vegtilsynet som eit sjølvstendig risikobasert systemtilsyn skilt ut frå undersøkingar knytt til enkelthendingar på riksvegane. Det vil også vere ei utfordring at Vegtilsynet sin kompetanse er avgrensa til tryggleik i veginfrastrukturen for transport på riksveg, mens SHT sin kompetanse og tilrådingar i tillegg omfattar fylkesveg, kommunal veg, transportverksemdar, trafikkant- og kjøretøyområdet m.m.

4 Økonomiske og administrative konsekvensar

Dei endringar departementet har gjort framlegg om vil føre til nokre administrative og økonomiske konsekvensar.

4.1 Konsekvensar av å fristille av Vegtilsynet

Vegtilsynet nytter i dag same administrative løysingar som andre avdelingar i Statens vegvesen. Prisen for dette er ca. 1,2 millionar kroner per 2015. Dette omfattar kjøp av alle administrative ressursar som reknskap, lønn, IKT, anskaffingar, arkiv og rekruttering. Ved ei fristilling av Vegtilsynet frå Statens vegvesen, er det viktig å sikre Vegtilsynet sitt sjølvstende og integritet. Vegtilsynet bør derfor ikkje kjøpe administrative tenester av og nytte administrative IKT-system hos vegvesenet som i dag. Vegtilsynet må dermed etablere nye løysingar for administrativ støtte. Dette medfører anskaffingar av nye system innan IKT, HR, økonomi, anskaffingar, arkiv og kontordrift, samt kompetanse og bemanning for å ivareta systema.

Vegtilsynet har i dag ei bemanning på 11 medarbeidarar og ein direktør. Vegtilsynet si vurdering er at det vil vera behov for tre nye administrative stillingar i samband med ei fristilling. Denne vurderinga har Vegtilsynet basert på kva for administrative støttefunksjonar som er naudsynte for å understøtte Vegtilsynet sine kjernefunksjoner. Det er også innhenta erfaring frå Statens jernbanetilsyn. Vegtilsynet estimerar at ei fristilling som beskrive overfor vil gi ei kostnadsauke på 2, 5 millionar årleg. Det er nokre usikkerheiter ved dette estimatet, men uansett vil auka administrasjon og nye administrative løysingar i denne samanheng ha avgrensa økonomisk betydning for staten.

Ei anna usikker meirutgift er Vegtilsynet sitt behov for juridisk støtte i samband med anskaffingar, tvistar, rekruttering og personalspørsmål. Ei fristilling av Vegtilsynet inneber at dei juridiske støtteprosessane som tidlegare blei handtert av vegvesenet, framover skal utførast av Vegtilsynet. Sidan Vegtilsynet er ein liten organisasjon vil det kunne oppstå juridiske problemstillingar ein ikkje har kompetanse til å handtere internt. Då Vegtilsynet ikkje lenger har moglegheit til å nytte juridiske tenester hos vegvesenet, kan det såleis vere behov for ekstern juridisk bistand. Like fullt er det vanskeleg å estimere eventuelle kostnader knytt til dette, då det er vanskeleg å føreseie kva for juridiske problemstillingar som vil oppstå. Ved utskiljinga frå Statens vegvesen kan i tillegg tilgang på veg-faglig kompetanse bli noko meir krevjande enn i dagens situasjon, og vil vere ei utfordring det vil være naudsynt å følgje med på. Det er ein viktig føresetnad at tilsynsorganets kompetanse ikkje er dårlegare enn den tilsynsobjektet har til disposisjon, og at tilsynet er i stand til å møte fagleg argumentasjon (St.meld. nr. 17 (2002–2003)).

Høg fagleg kompetanse gir tilsynsorganet ei meir uavhengig rolle og medverkar til naudsynt tillit og legitimitet (Innst. S nr. 222 (2002–2003)).

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

4.2 Konsekvensar av tilsyn for Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg

Det reknast med at administrative konsekvensar for pliktsubjekta vil vere omtrentleg på same nivå som tidlegare, men det er vanskelig å anslå eit estimat for dette meirarbeidet og meirkostnaden. Tilsynsverksemda påfører pliktsubjekta og deira leverandørar meirkostnader i form av deltaking i tilsynssaker, inkludert dokumentasjon av etterspurde opplysningar. Dette har for Statens vegvesen årleg vore på ca. 100.000,00–150.000,00 kr. per tilsyn sidan 2012.

Ved dei tilsyn det avdekkast avvik, vil dei administrative kostnadene for pliktsubjekta og Vegtilsynet verte større, blant anna som ein konsekvens av at forvaltningslovens reglar for sakshandsaming skal følgjast. I samband med dette vil det også kunne oppstå administrative konsekvensar for departementet som klageinstans. Likevel tydar erfaringar frå Statens Jernbanetilsyn at deira klagerett i liten grad har vorte brukt. Dette fordi pliktsubjekta i stor grad kjenner seg igjen i dei avvik som vert avdekka gjennom tilsyn. Departementet antar at det vil vere same situasjon for Vegtilsynet og deira pliktsubjekt.

4.3 Finansiering av tilsynsverksemda

Fleire av departementet sine etatar finansierar delar av si verksemd enten ved gebyr eller sektoravgifter. *Departementet* anbefaler ikkje at kostnadane ved sakshandsaming og tilsyn med Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg skal gebyrfinansierast. Vegtilsynet har berre to pliktsubjekt, Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg. Statens vegvesen vil få fleire årlege tilsynsbe-

søk enn utbyggingsselskapet, da dei er ansvarlege for tryggleiken for ein langt større del av riksveg enn utbyggingsselskapet for veg. Dersom gebyret skal knytast til det enkelte tilsyn og tilhørande sakshandsaming, inneber dette at det i tilfelle blir Statens vegvesen som statleg etat som må finansiere store delar av den statlege tilsynsverksemda med riksveg. Dette kan synast lite føremålstenleg. Gebyret må dessutan eventuelt setjast svært høgt for kvart tilsyn dersom ei slik finansiering av tilsynsverksemda skal kunne dekkje kostnadene og ha nokon særskild verdi ut over å berre skape meir administrasjon.

Spørsmålet om ilegging av gebyr for å finansiere tilsynsverksemda er noe departementet eventuelt anbefaler å komme tilbake til dersom Vegtilsynet på et seinare tidspunkt skulle få nye og fleire pliktsubjekt og oppgåver. Utgifter til etablering og drift knyta til eit fristilt Vegtilsyn bør dermed dekkast innanfor Samferdselsdepartementet sine gjeldande budsjettammer.

4.4 Høyringsinstansanes sitt syn

Statens vegvesen meiner omtale av konsekvensar av sakshandsaming knytt til oppfølging av tilsyn ikkje er omtalt i høyringa.

4.5 Departementets vurderingar

Departementet viser til omtale under punkt 4.2 om konsekvensar av dei føreslåtte endringane for sakshandsaminga knytt til oppfølging av tilsyn. Departementet viste i høyringa til erfaringar frå Statens jernbanetilsyn om at deira klagerett vert lite brukt. Departementet antek at det vil vere same situasjon for klagetilgjenge på vedtak etter veglova nye kapittel II A.

5 Merknader til dei enkelte føresegna i lovforslaget

Til kap. II A Tilsyn med riksveg

Departementet føreslår eit nytt kapittel II A der dei vesentlegaste av føresegnene for statleg tilsyn knytt til riksveg (Vegtilsynet) er regulert.

Dei nye føresegnene vil i sin heilhet gjelde tilsyn og plikt til å ha styringssystem mm.

Til § 11 a Vegtilsynet

Føresegna utpeikar Vegtilsynet som tilsynsmyndigheit for statleg tilsyn med riksveg. Vegtilsynet

er ei sjølvstendig forvaltningseining direkte underlagt Samferdselsdepartementet. Eininga skal føre tilsyn med at pliktsubjekta har og brukar naudsynte og effektive styringssystem for å ivareta tryggleik knytt til riksveg. I dette ligg også at pliktsubjekta må ha styringssystem for å følgje opp sitt delansvar i arbeid med beredskap og samfunnstryggleik knytt til tryggleik i veginfrastrukturen.

Med «veg» meinast vegfundament og vegkropp, bru, tunnel, ferjekai med fundament både på sjø og land, støttemur, rekkverk, avkøyrslar, frisktsonar, veglys, haldeplassar, terminalar, gang- og sykkelanlegg mm. Tilhøve langs, under og over vegen kan òg ha innverknad for sikkerheita på veg, til dømes sideterreng med risiko for snø-, jord- eller steinras, vassdrag og sjø med risiko for flom eller tidevatn, tilhøve i grunnen med risiko for utrasing og ulike byggverk eller anlegg over, under eller langs vegen. Pliktsubjekta sine styringssystem for å handtere tryggleik i veginfrastrukturen knytt til slike forhold er omfatta som tilsynsobjekt for Vegtilsynet. I dette ligg også at pliktsubjekta må ha styringssystem for å følgje opp sitt delansvar i arbeid med beredskap og samfunnstryggleik knytt til sikkerheit i veginfrastrukturen.

I uttrykket «tryggleik knytt til riksveg» ligg tryggleik for all transport på offentlig riksveg enten det skjer ved kjøretøy, sykkel, til fots eller ved hjelp av andre framkomstmiddel.

Som det går fram av punkt 3.1.2 og 3.1.4 faller fylkesveg, kommunal veg og private veger utanfor Vegtilsynets verkeområde.

Organiseringa og den nærmare reguleringa av Vegtilsynet skal vedtakast i ein eigen instruks for Vegtilsynet.

Til § 11 b Plikt til å ha og bruke styringssystem m.m

Første ledd heimlar plikt for Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg til å ha og bruke «tilstrekkelege og effektive styringssystem for å sikre tryggleiken knytt til riksvegane». Styringssystem for planlegging, bygging, drift, vedlikehald, beredskap og annan forvaltning av veginfrastrukturen er omfatta av plikten.

Med «tilstrekkelege og effektive styringssystem» meinast system som er innretta slik at pliktsubjektet oppnår effekt i form av å ta vare på tryggleiken i veginfrastrukturen der den er god og synleggjer kor tryggleiken i veginfrastrukturen kan forbetrast. Det bør også synleggjere kor tiltak for å betre trafikktryggleiken gir best effekt.

I tillegg til å ha naudsynte styringssystem er pliktsubjekta pliktige til å implementere og bruke

dei i organisasjonen som føresett. Pliktsubjekta skal arbeide systematisk for å ivareta tryggleiken og utarbeide prosedyrar for å dekke alle relevante forhold av tyding for tryggleiken. Det inneber mellom anna at verksemda må ha interne reglar og rutinar som sikrar at avvik og uønskete hendingar følgjes opp systematisk. Oppfølginga inneber at årsaker vert vurderte, tiltak vert gjennomført og effekten vert evaluert. Som på andre område i tryggleiksstyringa er det viktig at prosedyrane som vert etablert er tilpassa organisasjonen og kor komplisert og alvorleg problemstillinga er.

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

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

Det blir opna for at departementet kan presisere i forskrift nærare krav til pliktsubjekta sine styringssystem.

Til § 11 c Opplysningsplikt

Den føreslåtte føresegna pålegg pliktsubjekta og deira leverandørar ei plikt til å utlevere dei opplysningane som Vegtilsynet finn å vere naudsynte for å utføre tilsynsarbeidet effektivt.

Denne føresegna gjeld berre i samband med Vegtilsynet si utføring av tilsynsoppgåva etter dette kapittel, ikkje andre oppgåver som blir utførte av Vegtilsynet.

Sjå ytterlegare merknader til føresegna under pkt. 3.3.

Til § 11 d Pålegg om retting

Av omsyn til effektiv, einsarta og likearta oppfølging av avvik vert det føreslått innført heimel for

Vegtilsynet til å vedta pålegg om retting ved avvik. Dette er ei skjønnsmessig vurdering som skal gjerast av Vegtilsynet, men departementet føreset at ein så langt det er mogeleg skal søkje å løyse oppfølging av avvik utan vedtak om pålegg.

Pålegg, slik nemninga er brukt her, går ut frå at det består eit ulovleg høve. Det må dermed avgrensast mot avgjerder Vegtilsynet treffer som førar til andre pliktar for parten enn opphør av ulovlege forhold.

Ved utføring av pålegg skal det settast frist for retting. Samstundes med vedtak om pålegg kan det fastsettast vedtak om trussel om tvangsmulkt.

Pålegg skal vedtakast som eit enkeltvedtak og handterast i tråd med krav til sakshandsaming i forvaltningslova og offentleglova.

Til § 11 e Tvangsmulkt

Føresegna heimlar Vegtilsynets bruk av tvangsmulkt og regulerer visse spørsmål knytt til vedtaking og ilegging av tvangsmulkt.

Første ledd slår fast at Vegtilsynet kan treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre at pliktar som følgjer av § 11 b eller individuell avgjerd blir etterlevd. Med «vedtak om tvangsmulkt» siktas til ei individuell avgjerd med trussel om plikt til å betale pengar til det offentlege for å sikre at plikter som følgjer av lov, forskrift eller individuell avgjerd, blir etterlevd. Sjølve avgjerda om trussel om tvangsmulkt må reknast som enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b), jf. bokstav a), der bruk av særlege tvangsmidlar for å få gjennomført eit vedtak sjåast på som enkeltvedtak.

Vedtaket om tvangsmulkt må utformast slik at det er mogeleg å unngå tvangsmulkt ved å etterleve den plikten (påbodet) som avgjerda om tvangsmulkt er knytt til. Det inneber til dømes at det ikkje må setjast ein så kort frist for etterleving av eit pålegg at det i utgangspunktet er umogeleg å overhalde. Om etterleving blir umogeleg, må vurderast ut frå den fristen for etterleving som er satt i vedtaket om tvangsmulkt. Det skal ikkje vere kurant å vise til vanskar med å oppfylle. På den anna side må ikkje terskelen for «umogeleg» praktiserast så strengt at tvangsmulkt inneber ein sanksjon mot lovbrøt som allereie er gjort. Når føresetnaden inntreff, vil det utan vidare vere eit krav på betaling av mulkt. Forvaltinga skal ikkje utøve noko skjønn eller treffe nokon avgjerd for at kravet er stifta.

Tvangsmulkt kan fastsetjast som ein laupande mulkt eller som eit eingongsbeløp som forfall ved kvar overtredelse. Føresegna gir Vegtil-

synet moglegheit til å velje mellom de to hovudformene.

«Ilegging» inneber at Vegtilsynet tilkjennegir overfor den vedtaket er retta mot at mulkta skal betalast. Slik ilegging kan skje gjentekne gongar på grunnlag av eitt og same enkeltvedtak om tvangsmulkt, til dømes ved at eit påbod ikkje følgjast opp. Purring for manglande betaling av eit beløp som det allereie er sendt påkrav for, er ikkje ein ny ilegging.

Siste ledd bestemmer at ilegging av tvangsmulkt kan påklagast særskilt. Det er høve knytt til ilegginga som er gjenstand for klageretten. Med dette meinast dei høve forvaltinga må ta stilling til for å konstatere om føresetnadene for å vedta tvangsmulkt er oppfylt, og om dei tiltak som er pålagt er gjennomførte som fastsett i vedtaket om

tvangsmulkt. Klageretten gjeld til dømes ikkje spørsmålet om det var hensiktsmessig å treffe vedtak om tvangsmulkt i første omgang, da dette kan klagast på i samband med at det ble treft vedtak om tvangsmulkt.

Departementet legg til grunn at det nærare vilkår for ilegging av tvangsmulkt blir overlate til regulering i forskrift med heimel i veglova.

Samferdselsdepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under proposisjon til Stortinget om eit framlagt forslag til endringar i veglova (Vegtilsynet).

Vi **HARALD**, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bede om å gjere vedtak til lov om endringar i veglova (Vegtilsynet) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringar i veglova (Vegtilsynet)

I

I lov 21. juni 1963 om vegar blir det gjort følgjande endringar:

Nytt kapittel II A skal lyde:

Kap II A Tilsyn med riksveg

§ 11 a *Vegtilsynet*

Vegtilsynet skal føre tilsyn med at Statens vegvesen og det statlege utbyggingsselskapet for veg oppfyller dei pliktar som følgjer av § 11 b.

Departementet fastset instruks for Vegtilsynet.

§ 11 b *Plikt til å ha og bruke styringssystem mm*

Statens vegvesen og det statlege utbyggingsselskapet for veg skal ha og bruke tilstrekkelege og effektive styringssystem for å sikre tryggleiken knytt til riksvegane.

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

§ 11 c *Opplysningsplikt*

Statens vegvesen og det statlege utbyggingsselskapet for veg skal innanfor fastsett frist gi dei opplysningane og dokumenta som Vegtilsynet krev. Det same gjeld entreprenørar, konsulentar og andre som utfører oppgåver eller som elles samhandlar med Statens vegvesen eller det statlege utbyggingsselskapet for veg. Vegtilsynet kan bestemme i kva for form opplysningane skal bli gitt.

Opplysningsplikten gjeld berre dei opplysningane som Vegtilsynet finn naudsynte for å kunne utføre oppgåvene sine etter lova.

§ 11 d *Pålegg om retting*

Vegtilsynet kan pålegge retting innan ein fastsett frist dersom tilsynet viser avvik frå plikta til å ha og bruke styringssystem i medhald av § 11 b.

Kostnadene ved å gjennomføre pålegget skal dekkast av den ansvarlege verksemda.

§ 11 e *Tvangsmulkt*

Dersom pålegg etter § 11 d ikkje er følgt innan fristen, kan Vegtilsynet treffe vedtak om tvangsmulkt.

Tvangsmulka kan fastsettast som ei laupande mulkt eller som eit beløp som forfell ved kvart brot. Tvangsmulkt lauper ikkje dersom etterleving blir umogeleg og årsaka til dette ikkje ligg hos den ansvarlege.

Tvangsmulka si storleik fastsetjast med omsyn til kor viktig det er at pålegget blir gjennomført, og kva for kostnader det truleg fører med seg.

Ilegging av tvangsmulkt kan påklagas på særskilt.

Departementet kan gi utfyllande reglar om fastsetting av tvangsmulkt.

II

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset.