

Mandat for lovutvalg som skal revidere veglova

Meld. St. 14 (2023–2024) *Nasjonal transportplan 2025–2036* slår fast at det har skjedd store endringer i veisektoren siden veglova ble vedtatt i 1963. Regelverket er delvis veldig detaljert, men samtidig mangelfullt på andre områder, og ansvarsområdene til aktørene er ikke tydelig definert. Nasjonal Transportplan 2025–2036 varslet at regjeringen derfor ville vurdere en veglovrevisjon. Det påfølgende arbeidet har også avdekket at sammenhengen mellom ulike regelverk også er uklar.

Regjeringen vil derfor revidere veglova og setter med dette ned et lovutvalg.

1. Bakgrunn

1.1 Dagens veglov

Lov 21. juni 1963 nr. 23 (veglova) regulerer planlegging, bygging, vedlikehold og drift av offentlige og private veier. Ved vedtakelse av veglova i 1963 fikk vi en landsdekkende veglov og ny inndeling av veiene i riks-, fylkes- og kommunale veier, klare ansvarsforhold for finansieringen og veiadministrasjon. I tillegg ble det gitt en del bestemmelser som har til hensikt å avveie omgivelsenes behov opp mot behovet for å bevare veiens funksjon, tekniske standard og fremtidige utvikling. Veglova er fra en tid med andre krav til lover, annen veiinfrastruktur og andre aktører innen offentlig vei enn det man har i Norge i dag. Loven har blitt endret stykkevis over de 60 årene den har vært i kraft – i løpet av de siste tiårene særlig pga. omorganisering av Statens vegvesen i 2003 (opprettelsen av Mesta), forvaltningsreformen i 2010, opprettelsen av Vegtilsynet, opprettelsen av et statlig utbyggingsselskap for veier (heretter Nye Veier), avviklingen av felles veiadministrasjon (sams veiadministrasjon) i 2020 og flere endringer i lovens § 27 om bompenger m.m. En annen viktig endring gjennom veglovas virketid har vært styrkingen av plan- og bygningsloven som samordnende lovverk for arealplanlegging og at planleggingen av offentlige veier skal skje etter reglene i plan- og bygningsloven.

Veglovas formålsbestemmelse kom inn i veglova § 1 a i 1996. I bestemmelsen beskrives lovens formål som å sikre planlegging, bygging, vedlikehold og drift av offentlige og private veier, slik at trafikken på veiene kan gå på en måte som trafikantene og samfunnet til enhver tid er tjent med. Videre angir lovens formålsbestemmelse en målsetting for veimyndighetene om å skape størst mulig trygg og god avvikling av trafikken og ta hensyn til naboene, et godt miljø og andre samfunnsinteresser ellers.

1.2 Utfordringer med dagens veglov

Noen sentrale utfordringer som utløser behov for en revisjon av veglova, kan deles inn i følgende hovedkategorier:

- Dagens veglov er ikke helhetlig revidert etter store organisatoriske endringer. Offentlig vei er organisert i og fulgt opp av tre selvstendige forvaltningsnivåer med ca. 367 veimyndigheter (jf. veglova § 9). Etter opprettelsen av et statlig utbyggingsselskap for vei og avviklingen av sams veiadministrasjon kan det være økt behov for å regulere aktørene i lov eller forskrift, blant annet fordi det er fare for å utvikle ulik praksis hos veimyndighetene og Nye Veier som kan være skadelig for sikkerheten og beredskapen på veinettet.

- Uklare eller manglende definisjoner av aktørenes roller og ansvar kan gi behov for å klargjøre roller som sektormyndighet, veimyndighet, fagorgan, byggherre og myndighetsorgan.
- Uklar avgrensning av hva som ligger til veimyndighetenes myndighet til å bestemme over trafikken/bruk av eget veinett. Mange veimyndigheter og bruk av ulikt rettsgrunnlag kan både gi utfordringer med å gi gode rammer for myndighetsutøvelsen og styring for den enkelte veimyndighet, og for god statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.
- Mange veimyndigheter som styrer på grunnlag av ulikt rettsgrunnlag kan skape utfordringer for politisk selvstyre på kommunal side og ivaretagelse av sektoransvaret på statlig side.
- En ny geopolitisk sikkerhetssituasjon og en økning i frekvensen og intensiteten i uforutsette hendelser knyttet til ekstremvær øker behovet for en tydeligere regulering av ansvar og roller i sikkerhets- og beredskapsøyemed i veisektoren.
- Fragmentert tilsyn og kontroll med veisektoren, ulike tilsyn- og kontrollorgan på ulike forvaltningsnivå har ulike roller og ansvar. Mange tilsyns- og kontrollorgan (Riksrevisjonen, Vegtilsynet, Statens havarikommisjon og fylkeskommunal/kommunal revisjon) reiser spørsmål om det gjøres helhetlig og veifaglig tilsyn med hele sektoren.
- Utfordringer med oppbyggingen av veglovgivningen i lov, forskrifter og normaler.
- Uklart grensesnitt mot annet lovverk, særlig forholdet mellom veglova og plan- og bygningsloven.
- Fare for at særegne forhold ved veiinfrastruktur ikke er tilstrekkelig belyst og hensyntatt ved utformingen av annen sektorregulering som primært regulerer annet enn vei, men som også har betydning for veiinfrastruktur.
- Gjeldende veglovgivning tar ikke i tilstrekkelig grad høyde for digitalisering og bruk av ny teknologi i sektoren. Det er vanskelig å skape et helhetlig, digitalt og navigerbart veinett innenfor rammene i dagens veglov (herunder grensesnittet mot ITS-lov og vegtrafikklov), og dagens veglov har ingen bestemmelse om digital sikkerhet.
- Dagens veglov er ikke fleksibel nok til å ta opp i seg til enhver tid gjeldende hovedmål i veisektoren, og tar blant annet ikke opp i seg tydelige og langsiktige mål på områder som sikkerhet, beredskap, miljø, klima, klimatilpasning og teknologi.
- Krav til moderne lovteknikk er ikke tilstrekkelig ivaretatt i gjeldende veglovgivning.

1.2.1 Nærmere om utfordringene med dagens veglov

Veglova gjelder for det offentlige og private veinettet i hele landet. Planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av veinettet bør gjennomføres på en effektiv måte. Et godt regelverk om veiinfrastruktur bidrar til dette. Veglova skal ivareta hensynet til trafiksikkerhet og fremkommelighet. I tillegg skal veglova/veglovgivningen ivareta en rekke samfunnshensyn. Dette gjelder blant annet grunnleggende menneskerettigheter, innovasjon, samfunnssikkerhet og beredskap og klima- og miljøspørsmål.

Visjonen om null drepte og hardt skadde i trafikken (Nullvisjonen) er et av hovedmålene i veisektoren. Hensynet til trafiksikkerhet er derfor tungtveiende både ved planlegging, bygging, utforming, drift og vedlikehold av veiinfrastrukturen. Det er viktig at veiinfrastrukturen planlegges, utformes, driftes og vedlikeholdes slik at det blir et godt samspill mellom trafikantene og veiinfrastrukturen. Dette gjelder særlig for å ivareta behovene til sårbare trafikanter. Eksempelvis er vinterdrift en av de viktigste oppgavene for å ivareta hensynet til trafiksikkerhet, men dette er mangelfullt regulert i veglovgivningen.

Det er en stadig utvikling av kjøretøy med avanserte førerstøttesystemer, og det vil høyst sannsynlig komme helautomatiserte kjøretøy som også er oppkoblet for å kommunisere med veimyndighetenes systemer og infrastruktur. For å utnytte mulighetene dette bringer med seg, og for å tilrettelegge for fremtidens digitale vei, er det blant annet avgjørende at det utvikles et fremtidsrettet regelverk tilpasset en infrastruktur for digitalisering, automatisering og kommunikasjon. Denne teknologiske utviklingen skaper nye muligheter, men den skaper også nye utfordringer og press på dagens regulering av veiinfrastruktur. Dette gjelder særlig med tanke på hvilket ansvar veimyndighetene, Nye Veier og ev. private aktører har knyttet til feil og mangler ved data i det digitale og navigerbare veinettet og i nasjonale systemer knyttet til dette. Dette har også en side mot føreransvaret slik det er regulert i vegtrafikkloven, ansvarsbestemmelser i lov om utprøving av selvkjørende kjøretøy og ITS-loven.

I et fremtidig digitalisert og navigerbart veinett kommuniserer kjøretøy med veiinfrastrukturen og kjøretøyene kommuniserer med hverandre. Dataene som sendes ut er av en slik karakter at det i hvert fall indirekte vil være mulig å identifisere fysiske personer. Dette medfører at kravene i regelverket om behandling av personopplysninger (GDPR) må oppfylles.

Den teknologiske utviklingen medfører behov for stadig høyere digital sikkerhet. Dagens veglov inneholder ingen bestemmelser om digital sikkerhet. Digital sikkerhet er viktig både av hensyn til trafikksikkerheten og mer generelle samfunnssikkerhets- og beredskapsforhold. Behovet for å ha bestemmelser om digital sikkerhet i en revidert veglov må derfor vurderes.

Veisektorens rolle innenfor sikkerhet, militær mobilitet og beredskap mer generelt, inkludert klimatilpasning, har også endret seg. En ny geopolitisk sikkerhetssituasjon, herunder med Finland og Sveriges innlemmelse i NATO med utløsning av nye behov og krav til transportsystemet, og en økning i frekvensen og intensiteten i hendelser knyttet til ekstremvær øker behovet for en tydeligere regulering av ansvar og roller i veisektoren. Veglova § 10 første ledd regulerer de ulike veimyndighetenes ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap for sine veinett, samtidig som det vises til Statens vegvesens ansvar for nasjonale oppgaver. Ansvar- og oppgavefordeling på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet kan være krevende, og det er mange aktører involvert i både sivil og militær beredskap i veisektoren. Statens havarikommisjon har også pekt på behov for å klargjøre ansvar og oppgavefordeling mellom de ulike veimyndighetene i sin rapport etter brukollapsen på Tretten i 2022. Etter sikkerhetsloven er departementene ansvarlige for det forebyggende sikkerhetsarbeid innenfor sine ansvarsområder. Samtidig har kommunene et samordnings- og pådriveransvar knyttet til beredskap overfor andre, relevante beredskapsaktører av betydning innenfor kommunens areal. I tillegg retter tilgrensende sikkerhet- og beredskapslovverk, som f.eks. næringsberedskapslovgivningen og rekvisisjonsregelverket seg til øvrige aktører i veisektoren, både private og offentlige. Veglova gir liten til ingen veiledning for hvordan utfordringer på disse områdene skal løses.

God veiforvaltning har også en næringspolitisk side. Ett av veisektorens hovedmål er tydelig på at veiene skal tjene næringslivets interesser. Økt fremkommelighet og reduserte forsinkelser skal bidra til økt konkurranseevne for næringslivet. Formålsbestemmelsen i veglova legger vekt på god trafikkavvikling og kan slik sett tolkes til å fange opp næringspolitiske interesser, men bestemmelsen er ikke særlig klar.

Uklar forståelse av hvordan samordningen mellom veglova og plan- og bygningsloven lovteknisk skal fungere, etterlater seg utfordringer knyttet til forståelsen av regelverket. Lovene har flere sammenfallende og til dels overlappende bestemmelser. Uklarhet knyttet til hvordan slik samordning mellom to lovverk skal fungere og eventuelt hvilket lovverk som skal vike for det andre, kan føre til ineffektiv og uriktig saksbehandling. Det er viktig å se koblingen mellom veglov og plan- og bygningslov når veimyndighetene skal ivareta veiinteressene i plan- og byggeprosesser. Dette gjelder både medvirkning i eksterne planprosesser og når det er behov for endringer av formålsgrenser i veireguleringsplaner mht. matrikkelføring.

Loven legger til grunn en tredeling av det offentlige veinettet i form av inndeling i riks-, fylkes- og kommunale veier. Manglende beskrivelse av ansvar og oppgaver i veglova kan skape usikkerhet knyttet til hvor den enes ansvar begynner og hvor den andres slutter. Dette kan i sin tur føre til at veimyndighetene legger tidligere ulovfestet praksis til grunn, blant annet basert på hva som fremstår som mest hensiktsmessig. Mangel på sammenheng mellom de ulike rettskildene gjør det utfordrende for den enkelte å få oversikt over sammenhengen og systemet i veglovgivningen, og man står i fare for at de som benytter lovens forskrifter, vegnormaler, retningslinjer og veiledninger ikke forstår lovens overbyggende rolle i regelsettet. Det kan også være uklarheter knyttet til endring av ansvar mellom de ulike veimyndighetene gjennom omklassifisering av veier, og spillereglene for dette.

Regjeringen har ambisiøse mål om å redusere norske klimagassutslipp, og Norge har påtatt seg strenge forpliktelser gjennom Parisavtalen og tilhørende avtale med EU. Transportsektoren er en stor utslippskilde, og for å nå våre nasjonale mål og internasjonale forpliktelser må utslippene fra transport reduseres kraftig. Rammeverket om å unngå, flytte og forbedre transport (UFF-rammeverket) ligger til grunn for arbeidet med å kutte utslipp i transportsektoren. Det er behov for å arbeide på alle de tre områdene frem mot 2050, og dette må hensyntas i lovarbeidet. Innfasing av både lette og tunge nullutslippskjøretøy forutsetter blant annet at ladeinfrastrukturen ikke virker begrensende for overgangen til elektrisk drevne kjøretøy. Dette skaper nye muligheter, men skaper også nye utfordringer og press på dagens regulering av veiinfrastruktur. Lov om infrastruktur for alternativt drivstoff med tilhørende forskrifter regulerer egenskaper til offentlig tilgjengelige ladepunkter for elektriske kjøretøy og til fyllpunkter for hydrogen på energistasjoner. Etablering av ladepunkter er markedsbasert som betyr at det er opp til den enkelte ladeoperatør å vurdere hvor de ønsker å etablere nye ladepunkter. Etablering og forvaltning av ladeinfrastruktur på det offentlige veinettet er ikke særskilt regulert i gjeldende veglov.

Økonomiske hensyn gjør seg også gjeldende i større grad. Ressursbruken til veiformål har blitt kraftig økt de siste tiårene og har bl.a. ført til stor utbygging av veinettet. Det er et grunnleggende styringsprinsipp i staten at virksomheter skal sørge for effektiv ressursbruk. Selv om målet om effektiv pengebruk har bred forankring, reflekteres det ikke i veglova. En grunn til at den samlede ressursbruken til veiformål er kraftig økt er også bruk av bompenger for å finansiere offentlig vei. I Meld. St. 14 (2023–2024) Nasjonal transportplan 2025–2036 er det for eksempel lagt til grunn et gjennomsnittlig årlig anslag på 8,4 mrd. kr i bompenger for veiprosjekter i perioden. Bompenger vil dermed også forbli en viktig finansieringskilde fremover. Endrede behov og utviklingstrekk i byområdene vil her være en viktig driver for utviklingen av bompengeneinnkrevingen og kan tjene som eksempel på nødvendigheten av lokale myndigheters involvering også fremover, både for utvikling av veinettet og bruk av bompenger for å finansiere

kollektivtransporttiltak og for å regulere trafikk ved tids- og miljødifferensierte bomtakter. Samtidig er det viktig at bompengefinansieringen er på et nivå som gjør at den har legitimitet.

2. Utvalgets oppdrag

Formålet med utvalgets arbeid er å foreslå endringer (materielle, strukturelle og lovtekniske) i veglova. Utvalget skal foreta en helhetlig gjennomgang av samtlige kapitler i veglova, og vurdere om oppbyggingen av veglovgivningen i lov, forskrifter og normaler er hensiktsmessig. Ny veglovgivning skal ivareta samfunnets behov for et forståelig og fremtidsrettet regelverk. Videre skal veglovgivningen støtte opp under effektiv bruk av samfunnets ressurser, god fremkommelighet og ivaretagelse av trafikksikkerhet, klima- og miljøhensyn og samfunnssikkerhet, i tråd med målbildet for transportsektoren slik dette også er uttrykt i Meld. St. 14 (2023–2024) Nasjonal transportplan 2025–2036.

2.1 Generelle målsettinger og rammer for utvalgsarbeidet

Utvalget skal foreta en fullstendig gjennomgang av veglova og foreslå forbedringer for å sikre klare og forutsigbare rammer for veimyndighetenes ansvar for eget veinett. Utvalget må vurdere hva som bør reguleres i henholdsvis lov, forskrift og vegnormal, om det er regler som bør oppheves/endres og om det er andre virkemidler innenfor Samferdselsdepartementets ansvarsområde som bør reguleres i veglova. I denne sammenheng må kommunelovens føringer for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner legges til grunn. Utvalget kan belyse behov for endringer i andre lover der det er nødvendig for å sikre et enhetlig regelverk.

I arbeidet med ny veglov skal utvalget legge til grunn at veglova skal ha bestemmelser som regulerer myndighet og oppgaver som er nødvendige og spesifikke for organisering, finansiering, planlegging, prosjektering, bygging, drift, vedlikehold, eiendomsserverv, matrikkelføring av eiendomsgrenser og andre forhold som er nødvendig for å ivareta og utvikle veiinfrastrukturen.

Regjeringen ser det som hensiktsmessig at utvalget gjør en sammenligning av regelverk for veiinfrastruktur i Norden og eventuelt andre sammenlignbare land. Da vil det på et tidlig tidspunkt kartlegges om andre land har en annen og mer samfunnstjenlig veiinfrastrukturlovgivning enn vi har i Norge. Utvalgets analyse av dette skal inngå i utvalgets rapport.

I utredningen av hva som er samfunnets behov for regulering, skal det gjøres en vurdering av den foreslåtte reguleringens økonomiske og administrative konsekvenser. Effektiv og bærekraftig utnyttelse av samfunnets ressurser som legger til rette for økt samlet verdiskapning skal ligge til grunn for utredningen.

Utvalget skal utarbeide et fullstendig forslag til ny veglov som i sin form er klart til å sendes på høring, og anbefale en samlet struktur for hele veglovgivningen. Utvalget skal legge vekt på forenkling, oversiktighet og praktisk anvendbarhet.

Utvalget kan innhente eksterne utredninger innenfor de økonomiske rammene for utvalgsarbeidet.

2.2 Problemstillinger

Utvalget skal særlig vurdere:

- reguleringen av dagens organisering, styring og finansiering av veisektoren i Norge
- hva som vil være sentrale utfordringer og oppgaver for veisektoren fremover
- en mer helhetlig regulering av veimyndighetenes ansvar, herunder om det er behov for overordnede lovfestede krav til ansvaret for å planlegge, bygge, drifte, vedlikeholde og forvalte de ulike kategoriene av offentlige veier
- en klargjøring av ansvarsdelingen for samfunnssikkerhet og beredskap knyttet til de offentlige veiene, herunder ansvar i forbindelse med uforutsette hendelser, bestemmelser om informasjonssikkerhet og IKT-sikkerhet
- hvilke nasjonale oppgaver som bør reguleres i veglova, og hvordan sikre denne oppgaveutførelsen også som følge av at staten ved Statens vegvesen må koordinere eller hente inn informasjon fra veimyndigheter og Nye Veier
- et klarere avgrenset ansvarsforhold mellom de ulike nivåene veimyndigheter
- forholdet mellom veglova og plan- og bygningsloven og belyse uklarheter knyttet til grensesnittet mellom disse og mot annet relevant lovverk. I denne forbindelse må også reguleringen av annen infrastruktur, f.eks. havner, jernbaneterminaler og flyplasser vurderes.
- hvilke tiltak/reguleringsformål det kan eksproprieres til fordel for
- en klarere regulering av myndighetsutøvelse kontra privat autonomi
- en klarere regulering av finansieringen av de offentlige veiene, herunder trafikantbetaling (bompenger)
- hvordan hensynet til beredskap og militær mobilitet kan ivaretas i ny veglov
- mer brukerrettede krav til de offentlige veiene
- en tydelig og fremtidsrettet regulering av ansvar for data særlig med tanke på for utviklingen av et digitalt og navigerbart veinett, herunder om det er behov for en sterkere integrering av bestemmelser om intelligente transportsystemer (ITS)
- nærmere krav til veimyndighetenes og veiselskapets styringssystemer
- om avgrensningen av tilsynsmyndighet etter veglova er hensiktsmessig ut fra samfunnets behov for helhetlig veifaglig forankret tilsyn
- samfunnets behov for regulering av private veier i en fremtidig veglov
- om veglovgivningen legger til rette for gode og effektive prosesser både for veiinfrastruktur og i saker der annen infrastruktur kommer i berøring med offentlige veier
- hvordan hensynet til effektiv ressursbruk kan innarbeides i veglova
- rettsutviklingen i EU/EØS og reguleringen i de andre nordiske landene

3. Mandatets avgrensninger

Utredningen skal ta utgangspunkt i at dagens organisering av veisektoren ligger fast. Dette innebærer at utvalgets forslag ikke omfatter endringer i organiseringen av Statens vegvesen og at fylkene og kommunene selv har administrasjonen av sitt eget veinett.

Videre skal det ligge til grunn at Nye Veier er tildelt oppgaver på riksveiene.

Det skal også ligge til grunn at en tilsynsmyndighet (Vegtilsynet) har tilsynsoppgaver på offentlig vei. Utvalget kan like fullt, jf. punktene over, vurdere om Vegtilsynets mandat er hensiktsmessig utformet. I dag er tilsynsmyndighetens mandat avgrenset til riksvei, men det pågår nå en utredning der en eventuell utvidelse av Vegtilsynets mandat vil vurderes ut fra samfunnets behov.

Dagens ansvarsfordeling innenfor bompengesektoren, ikke minst at innkreving av bompenger krever Stortingets samtykke og at bompengeinnkreving baserer seg på lokale initiativ, skal ligge til grunn for utredningen. Alternativer eller komplementære tiltak til dagens bompengeinnkreving, som f.eks. veipricing, inngår ikke i mandatet.

4. Generelle føringer

Utvalget skal legge utredningsinstruksen til grunn i sitt arbeid, jf. særlig instruksens punkt 2-1 og 2-2, herunder utredning av relevante, alternative tiltak.

Utvalget skal utforme lovforslagene i samsvar med anbefalingene i Justis- og beredskapsdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse» (2000), jf. utredningsinstruksen punkt 4-1. Et vesentlig siktemål med lovarbeidet er å oppnå brukervennlige regler. Lovforslaget bør derfor ha god systematikk og et enkelt og klart språk.

Den teknologiske utviklingen er et viktig premiss for eventuelle regelendringer. Utvalget skal legge til grunn at en ny veglov skal være teknologinøytral.

5. Gjennomføring

Samferdselsdepartementet kan supplere og endre mandatet ved behov. Utvalget kan også foreslå endring av mandatet for departementet.

Utvalget vil få et eget sekretariat.

Den økonomiske rammen for utvalgets arbeid vil bli fastsatt særskilt.

Det avholdes et oppstartmøte mellom utvalgsleder og departementet. Ved tvil om innholdet i mandatet skal utvalgsleder ta kontakt med departementet. Departementet kan foreta nødvendige avklaringer av og justeringer i mandatet.

Utvalget skal legge til rette for innspill fra relevante kompetansemiljøer. Det bør tidlig vurderes om det er hensiktsmessig å arrangere innspillmøter, seminarer eller på andre måter innhente synspunkter fra relevante miljøer. Hovedtrekkene i innspillene og vurderingene av disse skal fremgå av utredningen.

Utvalget skal ta utgangspunkt i gjeldende veileder om utvalgsarbeid i staten.

Utvalget skal avgi utredningen som en offentlig utredning (NOU) innen utgangen av april 2028.