

## **Mandat for lovutval som skal revidere veglova**

Meld. St. 14 (2023–2024) *Nasjonal transportplan 2025–2036* slår fast at det har skjedd store endringar i vegsektoren sidan veglova blei vedteken i 1963. Regelverket er til dels svært detaljert, men samtidig mangelfullt på andre område, og ansvarsområda til aktørane er ikkje tydeleg definerte. Nasjonal transportplan 2025–2036 varsla at regjeringa derfor ville vurdere ein veglovrevisjon. Det følgjande arbeidet har avdekt at også samanhengen mellom ulike regelverk er uklar.

Regjeringa vil derfor revidere veglova og set med dette ned eit lovutval.

### **1. Bakgrunn**

#### **1.1 Dagens veglov**

Lov 21. juni 1963 nr. 23 (veglova) regulerer planlegging, bygging, vedlikehald og drift av offentlege og private vegar. Då veglova blei vedteken i 1963, fekk vi ei landsdekkjande veglov og ny inndeling av vegane i riksvegar, fylkesvegar og kommunale vegar. Vi fekk òg klare ansvarsforhold for finansieringa og vegadministrasjonen. I tillegg blei det gitt ein del føresegner som har til hensikt å avvege omgivnadene sitt behov opp mot behovet for å bevare vegens funksjon, tekniske standard og framtidige utvikling. Veglova er frå ei tid med andre krav til lover, ein annan veginfrastruktur og andre aktørar innanfor offentlig veg enn det vi har i Noreg i dag. Lova er blitt endra stykkevis i løpet av dei 60 åra ho har vore i kraft – dei siste tiåra særleg på grunn av omorganiseringa av Statens vegvesen i 2003 (opprettinga av Mesta), forvaltingsreforma i 2010, opprettinga av Vegtilsynet, opprettinga av eit statleg utbyggingsselskap for vegar (heretter Nye Vegar), avviklinga av felles vegadministrasjon (sams vegadministrasjon) i 2020 og fleire endringar i lovas § 27 om bompengar m.m. Ei anna viktig endring gjennom verketida til veglova har vore styrkinga av plan- og bygningslova som samordnande lovverk for arealplanlegging og at planlegginga av offentlege vegar skal skje etter reglane i plan- og bygningslova.

Formålsregelen kom inn i veglova § 1 a i 1996. I føresegna står det at formålet med lova er å sikre planlegging, bygging, vedlikehald og drift av offentlege og private vegar, slik at trafikken på vegane kan gå på ein måte som trafikantane og samfunnet til kvar tid er tente med. Vidare seier formålsregelen i lova at det er eit mål for vegstyremaktene å sørge for at trafikken blir avvikla på ein så trygg og god måte som mogleg, å ta omsyn til naboane, eit godt miljø og andre samfunnsinteresser.

#### **1.2 Utfordringar med dagens veglov**

Nokre sentrale utfordringar som utløyser eit behov for å revidere veglova, kan delast inn i følgjande hovudkategoriar:

- Dagens veglov er ikkje revidert på ein heilskapleg måte etter store organisatoriske endringar. Offentleg veg er organisert i og blir følgt opp av tre sjølvstendige forvaltingsnivå med ca. 367 vegstyremakter (jf. veglova § 9). Etter opprettinga av eit statleg utbyggingsselskap for veg og avviklinga av felles vegadministrasjon kan det vere auka behov for å regulere aktørane gjennom lov eller forskrift, mellom anna fordi det er fare for å utvikle ulik praksis hos vegstyremaktene og Nye Vegar som kan vere skadeleg for tryggleiken og beredskapen på vegnettet.

- Uklare eller manglande definisjonar av rollene og ansvaret til aktørane kan gi behov for å klargjere roller som sektorstyremakt, vegstyremakt, fagorgan, byggherre og styremaksorgan.
- Uklar avgrensing av kva som ligg til vegstyremaktene sin rett til å bestemme over trafikken/bruk av eige vegnett. Mange vegstyremakter og bruk av ulikt rettsgrunnlag kan gi utfordringar både med å gi gode rammer for styremaksutøvinga og styring for kvar enkelt vegstyremakt og med god statleg styring av kommunar og fylkeskommunar.
- Mange vegstyremakter som styrer på grunnlag av ulikt rettsgrunnlag, kan skape utfordringar for politisk sjølvstyre på kommunal side og ivaretaking av sektoransvaret på statleg side.
- Ein ny geopolitisk tryggingssituasjon og ein auke i frekvensen av og intensiteten i uventa hendingar knytte til ekstremvêr aukar behovet for ei tydelegare regulering av ansvar og roller i tryggleiks- og beredskapssamanheng i vegsektoren.
- Fragmentert tilsyn og kontroll med vegsektoren og ulike tilsyns- og kontrollorgan på ulike forvaltingsnivå har forskjellige roller og ulikt ansvar. Mange tilsyns- og kontrollorgan (Riksrevisjonen, Vegtilsynet, Statens havarikommisjon og fylkeskommunal/kommunal revisjon) reiser spørsmål om det blir gjort heilskapleg og vegfagleg tilsyn med heile sektoren.
- Utfordringar med oppbygginga av veglovgivinga i lov, forskrifter og normalar.
- Uklar grenseoppgang mot andre lovverk, særleg forholdet mellom veglova og plan- og bygningslova.
- Fare for at særeigne forhold ved veginfrastrukturen ikkje er godt nok belyste og vurderte ved utforminga av anna sektorregulering som primært regulerer anna enn veg, men som òg har betydning for veginfrastrukturen.
- Gjeldande veglovgiving tek ikkje i tilstrekkeleg grad omsyn til digitalisering og bruk av ny teknologi i sektoren. Det er vanskeleg å få til eit heilskapleg, digitalt og navigerbart vegnett innanfor rammene i dagens veglov (medrekna grenseoppgangen mot ITS-lov og vegtrafikklov), og dagens veglov har inga føresegn om digital tryggleik.
- Dagens veglov er ikkje fleksibel nok til å ta opp i seg til kvar tid gjeldande hovudmål i vegsektoren og tek mellom anna ikkje opp i seg tydelege og langsiktige mål på område som tryggleik, beredskap, miljø, klima, klimatilpassing og teknologi.
- Krav til moderne lovteknikk er ikkje godt nok vareteke i den gjeldande veglovgivinga.

### **1.2.1 Nærmare om utfordringane med dagens veglov**

Veglova gjeld for det offentlege og private vegnettet i heile landet. Planlegging, utbygging, drift og vedlikehald av vegnettet bør gjennomførast på ein effektiv måte. Eit godt regelverk om veginfrastruktur bidreg til dette. Veglova skal ivareta omsynet til trafikktryggleik og framkommelegheit. I tillegg skal veglova/veglovgivinga ivareta ei rekkje samfunnsomsyn. Dette gjeld mellom anna grunnleggjande menneskerettar, innovasjon, samfunnstryggleik og beredskap og klima- og miljøspørsmål.

Visjonen om null drepne og hardt skadde i trafikken (nullvisjonen) er eit av hovudmåla i vegsektoren. Omsynet til trafikktryggleik veg derfor tungt både ved planlegging, bygging, utforming, drift og vedlikehald av veginfrastrukturen. Det er viktig at veginfrastrukturen blir planlagt, utforma, drifta og halden ved like slik at det blir eit godt samspel mellom trafikantane og veginfrastrukturen – ikkje minst for å ivareta behova til sårbare trafikantar. Til dømes er vinterdrift ei av dei viktigaste oppgåvene for å ivareta omsynet til trafikktryggleik, men dette er mangelfullt regulert i veglovgivinga.

Det er ei stadig utvikling av køyretøy med avanserte førarstøttesystem, og det vil høgst sannsynleg komme heilautomatiserte køyretøy som òg er oppkopla for å kommunisere med systema og infrastrukturen til vegstyremaktene. For å utnytte moglegheitene dette fører med seg, og for å leggje til rette for den framtidige digitale vegen, er det mellom anna avgjerande at det blir utvikla eit framtidsretta regelverk som er tilpassa ein infrastruktur for digitalisering, automatisering og kommunikasjon. Denne teknologiske utviklinga skaper nye moglegheiter, men gir òg nye utfordringar og press på dagens regulering av veginfrastrukturen. Det gjeld særleg med tanke på kva ansvar vegstyremaktene, Nye Vegar og eventuelle private aktørar har i samband med feil og manglar ved data i det digitale og navigerbare vegnettet og i nasjonale system knytte til dette. Det er òg relevant i samband med føraransvaret slik det er regulert i vegtrafikklova, ansvarsreglar i lov om utprøving av sjølvkøyrande køyretøy og ITS-lova.

I eit framtidig digitalisert og navigerbart vegnett kommuniserer køyretøy med veginfrastrukturen, og køyretøya kommuniserer med kvarandre. Dataa som blir sende ut, er av ein slik karakter at det i alle fall indirekte vil vere mogleg å identifisere fysiske personar. Det gjer at krava i regelverket om behandling av personopplysingar (GDPR) må oppfyllest.

Den teknologiske utviklinga fører til behov for stadig høgare digital tryggleik. Dagens veglov inneheld ingen føresegner om digital tryggleik. Digital tryggleik er viktig både av omsyn til trafikktryggleiken og meir generelle samfunnstryggleiks- og beredskapsforhold. Behovet for å ha føresegner om digital tryggleik i ei revidert veglov må derfor vurderast.

Vegsektoren si rolle innanfor tryggleik, militær mobilitet og beredskap meir generelt, inkludert klimatilpassing, har òg endra seg. Ein ny geopolitisk tryggingssituasjon, med mellom anna Finland og Sveriges innlemming i NATO, som utløyser nye behov og krav til transportsystemet, fører saman med ein auke i frekvensen og intensiteten i hendingar knytte til ekstremvêr til eit større behov for ei tydelegare regulering av ansvar og roller i vegsektoren. Veglova § 10 første ledd regulerer ansvaret til dei ulike vegstyremaktene for samfunnstryggleik og beredskap for vegnetta sine og viser samtidig til det ansvaret Statens vegvesen har for å ta seg av nasjonale oppgåver. Ansvars- og oppgåvefordeling på samfunnstryggleiks- og beredskapsområdet kan vere krevjande, og det er mange aktørar som er involverte i både sivil og militær beredskap i vegsektoren. Statens havarikommisjon har òg peikt på behovet for å klargjere ansvaret og oppgåvefordelinga mellom dei ulike vegstyremaktene i rapporten sin etter brukollapsen på Tretten i 2022. Etter tryggingslova er departementa ansvarlege for det førebyggjande tryggingsarbeidet innanfor ansvarsområda sine. Samtidig har kommunane eit samordnings- og pådrivaransvar knytt til beredskap overfor andre relevante beredskapsaktørar av betydning innanfor kommunearealet. I tillegg rettar tilgrensande tryggleiks- og beredskapslovverk, som til dømes næringsberedskapslovgivinga og rekvisisjonsregelverket, seg til andre aktørar i vegsektoren, både private og offentlege. Veglova gir lite eller inga rettleiing om korleis utfordringar på desse områda skal løysast.

God vegforvaltning har òg ei næringspolitisk side. I eit av hovudmåla til vegsektoren er ein tydeleg på at vegane skal tene næringslivet sine interesser. Auka framkommelegheit og reduserte forseinkingar skal bidra til meir konkurranseevne for næringslivet. Formålsregelen i veglova legg vekt på god trafikkavvikling, og ein kan slik sett tolke det som om han fangar opp næringspolitiske interesser, men føresegna er ikkje særleg klar.

Uklar forståing av korleis samordninga mellom veglova og plan- og bygningslova lovteknisk skal fungere, etterlèt seg utfordringar knytte til korleis regelverket skal forståast. Lovene har fleire samanfallande og til dels overlappende føresegnar. Uklarleik omkring korleis slik samordning mellom to lovverk skal fungere, og eventuelt kva lovverk som skal vike for det andre, kan føre til ineffektiv og feilaktig saksbehandling. Det er viktig å sjå koplinga mellom veglova og plan- og bygningslova når vegstyremaktene skal ivareta veginteressene i plan- og byggjeprosessar. Dette gjeld både medverknad i eksterne planprosessar og når det er behov for endringar av formålsgrenser i vegreguleringsplanar med omsyn til matrikkelføring.

Lova legg til grunn ei tredeling av det offentlege vegnettet ved at det blir delt inn i riksvegar, fylkesvegar og kommunale vegar. Manglande beskriving av ansvar og oppgåver i veglova kan skape uvisse om kvar den eine sitt ansvar begynner, og kvar den andre sitt sluttar. Det kan i sin tur føre til at vegstyremaktene legg tidlegare ulovfesta praksis til grunn, mellom anna basert på kva som verkar mest formålstenleg. Mangel på samheng mellom dei ulike rettskjeldene gjer det utfordrande for kvar enkelt å få oversikt over samanhengen og systemet i veglovgivinga, og ein står i fare for at dei som nyttar forskriftene til lova, vegnormalar, retningslinjer og rettleiingar, ikkje forstår den overbyggjande rolla til lova i regelsettet. Det kan òg vere uklare punkt knytte til endring av ansvar mellom dei ulike vegstyremaktene gjennom omklassifisering av vegar og spelereglane for dette.

Regjeringa har ambisiøse mål om å redusere norske klimagassutslepp, og Noreg har teke på seg strenge forpliktingar gjennom Parisavtalen og tilhøyrande avtale med EU. Transportsektoren er ei stor utsleppskjelde, og for å nå dei nasjonale måla våre og internasjonale forpliktingar må utsleppa frå transport reduserast kraftig. Rammeverket om å unngå, flytte og forbetre transport (UFF-rammeverket) ligg til grunn for arbeidet med å kutte utslepp i transportsektoren. Det er behov for å arbeide på alle dei tre områda fram mot 2050, og ein må ta omsyn til dette i lovarbeidet. Innfasing av både lette og tunge nullutsleppskøyretøy føreset mellom anna at ladeinfrastrukturen ikkje avgrensar overgangen til elektrisk drivne køyretøy. Det skaper nye moglegheiter, men òg nye utfordringar og press på dagens regulering av veginfrastrukturen. Lov om infrastruktur for alternativt drivstoff med tilhøyrande forskrifter regulerer eigenskapane til offentleg tilgjengelege ladepunkt for elektriske køyretøy og fyllpunkt for hydrogen på energistasjonar. Etablering av ladepunkt er marknadsbasert. Det er altså opp til kvar enkelt ladeoperatør å vurdere kvar han ønskjer å setje opp nye ladepunkt. Etablering og forvaltning av ladeinfrastruktur på det offentlege vegnettet er ikkje særskilt regulert i dagens veglov.

Økonomiske omsyn gjer seg òg gjeldande i større grad. Ressursbruken til vegformål har auka kraftig dei siste tiåra, og det har mellom anna ført til stor utbygging av vegnettet. Det er eit grunnleggjande styringsprinsipp i staten at verksemdar skal sørgje for effektiv ressursbruk. Sjølv om målet om effektiv pengebruk har brei forankring, blir det ikkje reflektert i veglova. Ein grunn til at den samla ressursbruken til vegformål er kraftig auka, er òg bruken av bompengar for å finansiere offentleg veg. I Meld. St. 14 (2023–2024) *Nasjonal transportplan 2025–2036* er det til dømes lagt til grunn eit gjennomsnittleg årleg anslag på 8,4 mrd. kroner i bompengar for vegprosjekt i perioden. Bompengar vil dermed halde fram med å vere ei sentral finansieringskjelde. Endra behov og utviklingstrekk i byområda vil her vere ein viktig drivar for utviklinga av bompengeneinnkrevjinga og kan tene som døme på kor avgjerande det er at lokale styremakter involverer seg også i tida som kjem – både for utviklinga av vegnettet og bruken av bompengar for å finansiere kollektivtransporttiltak og for å regulere trafikk ved tids- og

miljødifferensierte bomtakstar. Samtidig er det avgjerande at bompengefinansieringa er på eit nivå som gjer at ho har legitimitet.

## **2. Oppdraget til utvalet**

Formålet med arbeidet til utvalet er å foreslå endringar (materielle, strukturelle og lovtekniske) i veglova. Utvalet skal gå gjennom alle kapitla i veglova og vurdere om oppbygginga av veglovgivinga i lov, forskrifter og normalar er formålstenleg. Den nye veglovgivinga skal ivareta behovet i samfunnet for eit forståeleg og framtidsretta regelverk. Vidare skal veglovgivinga støtte opp under effektiv bruk av ressursane i samfunnet, god framkommelegheit og ivaretaking av trafikktryggleik, klima- og miljøomsyn og samfunnstryggleik i tråd med målbiletet for transportsektoren slik dette er uttrykt i Meld. St. 14 (2023–2024) *Nasjonal transportplan 2025–2036*.

### **2.1 Generelle målsetjingar og rammer for utvalsarbeidet**

Utvalet skal ha ein full gjennomgang av veglova og foreslå forbetringar for å sikre klare og føreseielege rammer for ansvaret vegstyremaktene har for eige vegnett. Utvalet må vurdere kva som bør regulerast i høvesvis lov, forskrift og vegnormal, om det er reglar som bør opphevast/endrast, og om det er andre verkemiddel innanfor ansvarsområdet til Samferdselsdepartementet som bør regulerast i veglova. I denne samanhengen må føringane i kommunelova for statleg styring av kommunar og fylkeskommunar leggjast til grunn. Utvalet kan belyse behov for endringar i andre lover der det er nødvendig for å sikre eit einskapleg regelverk.

I arbeidet med ny veglov skal utvalet leggje til grunn at veglova skal ha føresegnar som regulerer myndigheit og oppgåver som er nødvendige og spesifikke for organisering, finansiering, planlegging, prosjektering, bygging, drift, vedlikehald, eigedomsserverv, matrikkelføring av eigedomsgrenser og andre forhold som er nødvendige for å ivareta og utvikle veginfrastrukturen.

Regjeringa ser det som formålstenleg at utvalet samanliknar regelverk for veginfrastruktur i Norden og eventuelt andre samanliknbare land. Då vil ein på eit tidleg tidspunkt få kartlagt om andre land har ei anna og meir samfunnstenleg veginfrastrukturlovgiving enn vi har i Noreg. Utvalet sin analyse av dette skal inngå i rapporten frå utvalet.

I utgreiinga av kva behov samfunnet har for regulering, skal ein vurdere dei økonomiske og administrative konsekvensane av den foreslåtte reguleringa. Effektiv og berekraftig utnytting av ressursane i samfunnet som legg til rette for auka samla verdiskaping, skal liggje til grunn for utgreiinga.

Utvalet skal utarbeide eit fullstendig forslag til ny veglov som er klart til å bli sendt på høyring, og det skal tilrå ein samla struktur for heile veglovgivinga. Utvalet skal leggje vekt på forenkling, god oversikt og praktisk nytteverdi.

Utvalet kan innhente eksterne utgreingar innanfor dei økonomiske rammene for utvalsarbeidet.

### **2.2 Problemstillingar**

Utvalet skal særleg vurdere

- reguleringa av dagens organisering, styring og finansiering av vegsektoren i Noreg
- kva som vil vere sentrale utfordringar og oppgåver for vegsektoren framover
- ei meir heilskapleg regulering av ansvaret til vegstyremaktene, deriblant om det er behov for overordna lovfesta krav til ansvaret for å planleggje, byggje, drifte, halde ved like og forvalte dei ulike kategoriane av offentlege vegar
- ei klargjering av ansvarsdelinga for samfunnstryggleik og beredskap knytt til dei offentlege vegane, medrekna ansvar i samband med uventa hendingar, føresegner om informasjonstryggleik og IKT-tryggleik
- kva nasjonale oppgåver som bør regulerast i veglova, og korleis ein kan sikre at oppgåvene blir utførte når staten ved Statens vegvesen må koordinere eller hente inn informasjon frå vegstyremakter og Nye Vegar
- eit klarare avgrensa ansvarsforhold mellom dei ulike nivåa av vegstyremakter
- forholdet mellom veglova og plan- og bygningslova og belyse uklare punkt knytte til grenseoppgangen mellom desse og mot anna relevant lovverk. I samband med dette må også reguleringa av annan infrastruktur, til dømes hamner, jernbaneterminalar og flyplassar, vurderast.
- kva tiltak/reguleringsformål det kan eksproprierast til fordel for
- ei klarare regulering av styremaktsutøving kontra privat autonomi
- ei klarare regulering av korleis dei offentlege vegane blir finansierte, inkludert trafikantbetaling (bompengar)
- korleis omsynet til beredskap og militær mobilitet kan ivaretakast i ny veglov
- meir brukarretta krav til dei offentlege vegane
- ei tydeleg og framtidsretta regulering av ansvaret for data, særleg med tanke på utviklinga av eit digitalt og navigerbart vegnett – medrekna om det er behov for ei sterkare integrering av føresegner om intelligente transportsystem (ITS)
- nærmare krav til styringssystema til vegstyremaktene og vegselskapet
- om avgrensinga av tilsynsmakt etter veglova er formålstenleg ut frå behovet i samfunnet for heilskapleg vegfagleg forankra tilsyn
- behovet i samfunnet for å regulere private vegar i ei framtidig veglov
- om veglovgivinga legg til rette for gode og effektive prosessar både for veginfrastruktur og i saker der annan infrastruktur kjem i berøring med offentlege vegar
- korleis omsynet til effektiv ressursbruk kan innarbeidast i veglova
- rettsutviklinga i EU/EØS og reguleringa i dei andre nordiske landa

### **3. Mandatets avgrensingar**

Utgreiinga skal ta utgangspunkt i at dagens organisering av vegsektoren ligg fast. Det inneber at forslaget frå utvalet ikkje omfattar endringar i organiseringa av Statens vegvesen, og at fylka og kommunane sjølve administrerer sitt eige vegnett.

Vidare skal det liggje til grunn at Nye Vegar er tildelt oppgåver på riksvegane.

Det skal òg liggje til grunn at ei tilsynsmakt (Vegtilsynet) har tilsynsoppgåver på offentlig veg. Utvalet kan like fullt, jf. punkta ovanfor, vurdere om mandatet til Vegtilsynet er utforma på ein formålstenleg måte. I dag er mandatet til tilsynsmakta avgrensa til riksveg, men det blir no gjennomført ei utgreiing der ei eventuell utviding av mandatet til Vegtilsynet vil bli vurdert ut frå samfunnets behov.

Dagens ansvarsfordeling innanfor bompengesektoren, ikkje minst at innkrevjing av bompengar

krev samtykke frå Stortinget, og at bompeng einnkrevjing baserer seg på lokale initiativ, skal liggje til grunn for utgreiinga. Alternativ eller komplementære tiltak til dagens bompeng einnkrevjing, som til dømes vegprising, inngår ikkje i mandatet.

#### **4. Generelle føringar**

Utvalet skal leggje utgreiingsinstruksen til grunn i arbeidet sitt, jf. særleg punkt 2-1 og 2-2 i instruksen, og greie ut relevante alternative tiltak.

Utvalet skal forme ut lovforslaga i samsvar med tilrådingane i Justis- og beredskapsdepartementets rettleiar «Lovteknikk og lovforberedelse» (2000), jf. utgreiingsinstruksen punkt 4-1. Eit vesentleg siktemål med lovarbeidet er å oppnå brukarvennlege reglar. Lovforslaget bør derfor ha god systematikk og eit enkelt og klart språk.

Den teknologiske utviklinga er ein viktig premiss for eventuelle regelendringar. Utvalet skal leggje til grunn at ei ny veglov skal vere teknologinøytral.

#### **5. Gjennomføring**

Samferdselsdepartementet kan supplere og endre mandatet ved behov. Utvalet kan òg foreslå endringar i mandatet for departementet.

Utvalet vil få eit eige sekretariat.

Den økonomiske ramma for arbeidet til utvalet vil bli fastsett særskilt.

Det blir halde eit oppstartmøte mellom utvalsleiaren og departementet. Ved tvil om innhaldet i mandatet skal utvalsleiaren ta kontakt med departementet. Departementet kan sørge for nødvendige avklaringar av og justeringar i mandatet.

Utvalet skal leggje til rette for innspel frå relevante kompetansemiljø. Det bør tidleg vurderast om det er ønskjeleg å arrangere innspelsmøte eller seminar eller på andre måtar innhente synspunkt frå relevante miljø. Hovudtrekka i innspela og vurderingane av desse skal komme fram av utgreiinga.

Utvalet skal ta utgangspunkt i den gjeldande rettleiaren om utvalsarbeid i staten.

Utvalet skal presentere utgreiinga som ei offentleg utgreiing (NOU) innan utgangen av april 2028.