

Rogaland fylkeskommunes innspill til ny Veglov

Rogaland fylkeskommune roser Veglovutvalgets initiativ til å komme med innspill basert på våre erfaringer fra myndighetsutøvelse i veiforvaltningen.

1. Sammendrag

Dette innspillet gir en systematisk gjennomgang av sentrale rettslige og forvaltningsmessige utfordringer ved gjeldende veglovgivning, basert på Rogaland fylkeskommunes erfaringer fra praktisk myndighetsutøvelse i veiforvaltningen. Fremstillingen viser at dagens regelverk i betydelig grad er preget av historisk utvikling og lagvise tilpasninger, uten at det er foretatt en helhetlig revisjon som reflekterer dagens organisering, oppgavefordeling og teknologiske utvikling.

Tre hovedutfordringer peker seg særlig ut:

- et fragmentert og til dels uoversiktlig rettskildebilde
- utilstrekkelig avklarte rolle- og ansvarsforhold
- krevende samspill med annet regelverk, særlig plan- og bygningsloven

I tillegg fremstår reguleringen av tekniske forhold, eiendomsrettslige spørsmål og digitalisering som utilstrekkelig og til dels lite tilpasset dagens behov.

På bakgrunn av dette fremstår det som et overordnet behov for en ny veglov som:

- etablerer et tydelig og konsistent normhierarki
- klargjør ansvarsforhold mellom forvaltningsnivåene
- styrker sammenhengen mellom juridiske rammer og tekniske standarder
- legger til rette for fremtidig utvikling, herunder digital forvaltning

Samtidig må regelverket utformes slik at det ivaretar behovet for fleksibilitet, faglig skjønnsutøvelse og hensynet til lokale forhold.

Innhold

| | |
|---|----|
| 1. Sammendrag..... | 1 |
| 2. Innledning og problemforståelse | 3 |
| 2.1 Utviklingen i veisektoren..... | 3 |
| 2.2 Roller, ansvar og organisasjonsnøytralitet..... | 3 |
| 3. Forholdet til annet lovverk..... | 3 |
| 3.1 Plan- og bygningsloven..... | 4 |
| 3.1.1. Vegloven § 40 – grensesnitt ved regulerte og uregulerte områder..... | 4 |
| 3.1.2. Konflikt mellom samordningsplikt og forsvarlig saksutredning ved dispensasjoner..... | 5 |
| 3.1.3. Saksbehandlingsrekkefølge og søknadsplikt ved fradeling og bruksrasjonalisering (pbl. § 27-4 og jordlova)..... | 6 |
| 3.1.4. Uklar grense for søknadsplikt ved bygging av fylkesveg (SAK10 § 4-3 / pbl. § 20-6)..... | 7 |
| 4 Behov for tydeligere rettslige rammer | 7 |
| 4.1 Eier- og forvalterrollen for vegareal..... | 7 |
| 4.2 Definisjoner og begrepsbruk | 8 |
| Vegnormaler og normstyring | 8 |
| Definisjon av vegkroppen og "vegens eiendomsområde" (§ 57)..... | 9 |
| Eierforhold til eldre veger | 10 |
| 5. Forvaltningsprosesser og saksbehandling | 10 |
| 5.1 Prosesser, saksbehandling og gebyr..... | 10 |
| 5.2 Uklarheter om byggegrensener og avkjørsler | 10 |
| a) Byggegrenser (§ 29)..... | 11 |
| b) Avkjørsler (§ 40) | 13 |
| 5.3 Ulovlighetsoppfølging og sanksjoner | 16 |
| 6. Rettigheter og plikter ved råderett over vei..... | 17 |
| 7. Nye faglige og samfunnsmessige behov..... | 18 |
| 7.1. Håndtering og ansvarsavklaring av overvann | 18 |
| 7.2. Rett og plikt til vedlikehold av veganleggets sideareal og utstyr..... | 18 |
| 7.3. Digitalisering og dataforvaltning i veisektoren..... | 19 |
| 8. Språk, struktur og modernisering | 20 |

2. Innledning og problemforståelse

2.1 Utviklingen i veisektoren

Gjeldende veglov ble vedtatt i 1963 og reflekterer en organisering av veisektoren som i betydelig grad avviker fra dagens situasjon. Siden vedtakelsen har sektoren gjennomgått omfattende strukturelle endringer, herunder etablering av nye organisatoriske enheter og en tydeligere oppdeling mellom statlig, regionalt og kommunalt nivå.

Denne utviklingen har medført:

- flere selvstendige veimyndigheter
- et mer komplekst aktørbilde
- økt behov for koordinering og tydelig ansvarsavklaring

Samtidig har samfunnsutviklingen for øvrig bidratt til skjerpede krav, blant annet knyttet til:

- trafiksikkerhet
- arealdisponering
- dokumentasjon og etterprøvbarehet
- teknologisk integrasjon

Dette stiller nye krav til regelverket, som i begrenset grad er reflektert i gjeldende lovstruktur.

2.2 Roller, ansvar og organisasjonsnøytralitet

Samvegsproblematikk: Hvordan fylkeskommunen og staten samhandler der veiene krysses eller deler funksjonalitet. Tidligere var alt under statens vegvesen, og dermed var det ikke nødvendig å avklare forholdet mellom ulike veier. Når staten i dag eier riksveiene, og fylkeskommunen eier fylkesveiene, må man avklare hvem som har hvilket ansvar der disse veiene krysses.

3. Forholdet til annet lovverk

Rettskildebildet i vegsektoren fremstår som uoversiktlig. Det er særlig krevende å finne frem til uttalelser og praksis mange år tilbake i tid, ettersom disse ikke er samlet på en systematisk måte. Dette skaper utfordringer både for rettsanvendelsen og for forutsigbarheten i forvaltningen.

Temaet er nært knyttet til bruken av vegnormaler og andre styringsinstrumenter. Et sentralt spørsmål er hvilken myndighet Vegdirektoratet skal ha til å styre fylkeskommunen som veimyndighet. Dette aktualiserer spørsmålet om uttalelser fra veisjefen (staten) skal være styrende for fylkeskommunens praksis i dag.

Her er det viktig å merke at det har skjedd en vesentlig endring i organiseringen av veisektoren. Tidligere var veiforvaltningen samlet under Statens vegvesen, og veisjefen kunne dermed utøve styring gjennom det alminnelige styringsprinsippet. I dag er fylkeskommunen både eier og myndighet for sine veger, og det fremstår derfor ikke som naturlig at statlige uttalelser skal være styrende på samme måte som tidligere.

Dersom uttalelser fra veisjefen fortsatt skal være bindende, må dette forankres i formelle rettskilder, det vil si i lov eller forskrift. Tilsvarende gjelder for bruk av kongelige resolusjoner. Slike resolusjoner skal etter sin art binde statens egen praksis, men ikke borgerne. Dersom dette skal ha bindende virkning for kommunale og fylkeskommunale veger, må det også her gis hjemmel i lov eller forskrift.

I tillegg er selve veilovgivningene regulert gjennom et stort og til dels uoversiktlig antall forskrifter. Det finnes forskrifter for en rekke enkeltforhold, noe som samlet sett gjør regelverket vanskelig å få oversikt over og krevende å praktisere.

3.1 Plan- og bygningsloven

Forholdet til plan- og bygningsloven (pbl.) har utviklet seg til å bli komplekst. Dette gjelder både for fylkeskommunen i rollen som myndighet og som utbygger.

Samspeillet mellom veglova (vl.) og plan- og bygningsloven er ikke alltid samstemt. I praksis oppstår det uklarhet både om hvilket regelverk som skal anvendes i en konkret sak, og om i hvilken rekkefølge saken skal behandles. I tillegg er det uklart hvilke tiltak som er unntatt søknadsplikt etter plan- og bygningsloven når fylkeskommunen etablerer nye veganlegg eller utbedrer eksisterende anlegg.

3.1.1. Vegloven § 40 – grensesnitt ved regulerte og uregulerte områder

I praksis forekommer det at enkelte legger til grunn en forenklet forståelse, hvor alle tiltak innenfor regulerte områder behandles etter plan- og bygningsloven, og alle tiltak i uregulerte områder behandles etter vegloven. Denne tilnærmingen tar ikke høyde for situasjoner hvor tiltaket strider mot arealformål eller bestemmelser i reguleringsplanen.

Dersom en avkjørsel strider mot planen, må kommunen først behandle og eventuelt innvilge dispensasjon etter plan- og bygningsloven før tiltaket kan realiseres. Dette kan med fordel presiseres tydeligere i vegloven.

Forslag:

Det er behov for en tydeligere regulering av forholdet mellom plan- og bygningsloven og vegloven i tilfeller der avkjørslar berøres av reguleringsplaner. Det bør særlig

avklares hvordan man skal håndtere saker der avkjørselen ikke er regulert, eller der tiltaket er i strid med arealformål eller planbestemmelser. Det bør legges til rette for at avkjørsler i slike tilfeller behandles og godkjennes av vegmyndigheten som en selvstendig vurdering.

3.1.2. Konflikt mellom samordningsplikt og forsvarlig saksutredning ved dispensasjoner

Fylkeskommunen opplever utfordringer knyttet til samordningsplikten i pbl. § 21-5 tredje ledd i saker som krever dispensasjon fra arealformål, og hvor tiltaket samtidig er avhengig av tillatelse til ny avkjørsel etter vegloven.

Etter bestemmelsen skal vegmyndigheten fatte sin avgjørelse innen en høringsfrist på fire uker. Dette skaper flere forvaltningsmessige utfordringer:

- **Saken er ikke tilstrekkelig opplyst:**
En dispensasjonsprosess involverer ofte flere høringsinstanser, og det kan fremkomme nye momenter i løpet av høringsperioden som har direkte betydning for vurderingen av avkjørselen. Vegmyndigheten har derfor ikke alltid et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag innen fristen. I enklere saker, der dispensasjonen kun avhenger av vegmyndigheten, er dette mindre problematisk. Utfordringen oppstår særlig i komplekse saker med flere involverte instanser. I slike tilfeller bør lovverket åpne for at kommunen kan behandle saken basert på en bindende uttalelse, mens det endelige vedtaket fattes etterpå.
- **Risiko for ugyldige eller unødige vedtak:**
Dersom andre myndigheter gir negativ uttalelse og kommunen avslår dispensasjonssøknaden, vil vegmyndigheten kunne sitte igjen med et avkjørselsvedtak for et tiltak som ikke kan realiseres. Dette medfører unødvendig ressursbruk til saksbehandling og senere omgjøring eller annullering av vedtak. I tillegg mottar fylkeskommunen ikke alltid informasjon om kommunens endelige vedtak, noe som svekker oversikten over gyldige avkjørselstillatelser.
- **Forskjell mellom ny avkjørsel og andre tiltak:**
Problemstillingen gjelder særlig etablering av ny avkjørsel. Ved dispensasjon fra byggegrenser eller utvidet bruk av eksisterende avkjørsler er utfordringen mindre, ettersom slike vedtak faller bort dersom hovedtiltaket ikke realiseres.

Forslag:

Det bør vurderes løsninger som sikrer bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og vegloven i dispensasjonssaker. Regelverket bør åpne for at vegmyndigheten kan gi en bindende uttalelse i høringsfasen, samtidig som endelig

vedtak først fattes etter at dispensasjonsspørsmålet er avgjort.

3.1.3. Saksbehandlingsrekkefølge og søknadsplikt ved fradeling og bruksrasjonalisering (pbl. § 27-4 og jordlova)

Fylkeskommunen opplever utfordringer i saker som gjelder opprettelse, endring eller fradeling av eiendom. Slike saker behandles enten etter plan- og bygningsloven § 27-4 eller etter jordlova (§§ 12 og 19) i kommunenes landbruksavdelinger.

Problemstillingen har to hoveddimensjoner:

- **Uhensiktsmessig saksbehandlingsrekkefølge:**
Etter pbl. § 27-4 har det vært et vilkår at avkjørsel fra offentlig veg må være «godkjent av vedkommende vegmyndighet». Dette fører i praksis til at fylkeskommunen må fatte et endelig vedtak om avkjørsel før kommunen realitetsbehandler delingssaken. Resultatet er at vegmyndigheten må ta stilling til tiltak som kommunen senere kan avslå. Dette tilsvarer utfordringene i samordning etter pbl. § 21-5 og fremstår som lite hensiktsmessig. Det bør derfor åpnes for at kommunen kan basere sin behandling på en bindende uttalelse, med endelig vedtak i etterkant.
- **Manglende oppfølging av trafikkfarlige avkjørsler:**
I saker som behandles etter jordlova, kobles vegmyndigheten ofte ikke på, fordi landbruksforvaltningen ikke har like god kjennskap til regelverket. Dette er særlig problematisk ved fradeling av bolighus fra landbrukseiendommer. Selv om den faktiske trafikken ikke endres, endrer avkjørselen formell status. Dette er ofte den eneste reelle muligheten til å kreve utbedring, flytting eller sanering av eldre og trafikkfarlige avkjørsler. Søknadsplikten bør derfor knyttes til den formelle eiendomsendringen, uavhengig av faktisk bruk.

Forslag:

Det er behov for å tydeliggjøre samspillet mellom vegloven, plan- og bygningsloven og jordlova i saker om fradeling og eiendomsendringer. Regelverket bør legge til rette for at vegmyndigheten kan gi bindende uttalelser som grunnlag for kommunens behandling, og at endelig avkjørselsvedtak fattes etter at eiendomsendringen er godkjent.

Videre bør det sikres at vegmyndigheten involveres i saker som kan påvirke trafiksikkerheten, også der sakene behandles etter jordlova.

3.1.4. Uklar grense for søknadsplikt ved bygging av fylkesveg (SAK10 § 4-3 / pbl. § 20-6)

Når fylkeskommunen er utbygger av fylkesveg, er byggingen i utgangspunktet unntatt fra kravet om byggetillatelse etter pbl. § 20-6, jf. byggesaksforskriften (SAK10) § 4-3 bokstav c. Unntaket gjelder «anlegg og innretninger på eller i direkte tilknytning til offentlig veg».

Den nærmeste klargjøringen av grensen finnes i rundskriv HO-2/2006 («Offentlige veganlegg og byggjesak»). Rundskrivet angir at offentlige veganlegg omfatter tiltak som er en naturlig del av anlegget, inkludert bruer, tunneler, støyskjermer, støttemurer, omlegging av ledninger og elektriske installasjoner.

I praksis opplever fylkeskommunen likevel at denne avgrensningen er uforutsigbar, særlig fordi rundskrivet åpner for skjønn og tolkning. Dette fører til ulik praktisering og unødig byråkrati:

- **Ulik praksis i kommunene:**

Enkelte kommuner krever ordinær byggesaksbehandling også for integrerte og nødvendige elementer som støttemurer, tekniske installasjoner og overvannsrør. Fylkeskommunen anser slike tiltak som en del av selve veganlegget, og ikke som selvstendige tiltak etter plan- og bygningsloven.

- **Konsekvenser:**

Når rundskriv tolkes ulikt, medfører dette tidkrevende avklaringsprosesser og forsinkelser i prosjekter som allerede er behandlet gjennom reguleringsplan. Krav om byggesaksbehandling for deler av vegkroppen fører til økte administrative kostnader.

Forslag:

For å redusere denne usikkerheten er det ikke tilstrekkelig med rundskriv eller retningslinjer. Den nye vegloven bør derfor inneholde en tydelig, lovfestet definisjon av hva et «veganlegg» omfatter.

Det bør uttrykkelig fremgå at nødvendige og integrerte tekniske komponenter – som støttemurer, overvannsanlegg, skråninger og tekniske installasjoner – er en uatskillelig del av veganlegget. Dette vil gi en klar og bindende føring for tolkningen av unntaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven, og bidra til en mer effektiv og ensartet forvaltning på tvers av kommunegrenser.

4 Behov for tydeligere rettslige rammer

4.1 Eier- og forvalterrollen for vegareal

Det foreligger flere utfordringer knyttet til eiendomsretten til offentlig veg. Historisk sett ble mange veger etablert av lokale brukere uten at grunnarealet formelt ble avstått. Først i nyere tid har matrikulering og systematisk grunnverv blitt

gjennomført. Dette innebærer at eiendomsforholdene til vegnettet i dag er sammensatte og til dels uklare.

Det er derfor behov for å stadfeste hva som skal være hovedregelen for eiendomsforhold knyttet til offentlig veg. Eksisterende praksis bør i større grad kodifiseres, slik at råderett og eiendomsforhold blir mer forutsigbare. En slik klargjøring vil kunne bidra til enklere og mer konsekvent forvaltning.

Dagens lovgivning kan gi inntrykk av at offentligrettslige regler knytter seg til vegen som eiendomsområde, uten at det klart fremgår hvilken rolle vegeier faktisk har. Det oppstår blant annet spørsmål om fylkeskommunen opptrer som offentlig myndighet eller som privat grunneier i ulike situasjoner. Et eksempel er håndtering av reklameskilt langs offentlig veg: Dersom det oppføres et reklameskilt på grunn tilknyttet vegen, er det uklart om fylkeskommunen kan fjerne dette som grunneier, eller om det må anses som utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i veglovens forbudsregler.

Det er derfor behov for en tydeliggjøring av når det dreier seg om forhold som reguleres av offentligrettslige prinsipper, herunder myndighetsutøvelse etter vegloven, og når forholdet må vurderes etter privatrettslige regler. En slik avklaring er nødvendig for å sikre korrekt hjemmelsbruk, tydelig rolleforståelse og forutsigbar praksis.

4.2 Definisjoner og begrepsbruk

Vegnormaler og normstyring

Vegnormalene utgjør i dag et sentralt styringsverktøy i veisektoren. Samtidig reiser deres rettslige status flere prinsipielle spørsmål. Vegnormaler (N) er i praksis bindende, mens veiledere (V) ikke er det.

Det kan stilles spørsmål ved om denne formen for regulering er tilstrekkelig forankret i et formelt rettslig system. Dersom vegnormalene i større grad var fastsatt som forskrift, ville de vært gjenstand for høring og bredere demokratisk forankring. I dag regulerer staten gjennom vegnormalene en betydelig del av fylkeskommunenes virksomhet, noe som kan utfordre prinsippet om kommunalt selvstyre.

Det er også utfordrende at bestemmelsen om at Statens vegvesen kan fastsette normaler, i praksis innebærer at fylkeskommunene pålegges økonomiske og praktiske konsekvenser uten at de gis tilstrekkelig medvirkning i prosessen.

Videre tar vegnormalene i begrenset grad hensyn til lokale variasjoner. For eksempel er problemstillinger knyttet til tele og frost av mindre betydning på Vestlandet, mens utfordringer knyttet til overvann og rasfare er tilsvarende større. Dette tilsier behov for en mer fleksibel ordning som i større grad ivaretar regionale forskjeller.

Definisjon av vegkroppen og "vegens eiendomsområde" (§ 57)

Det er i dag uklart hvordan begrepet «eigedomssområdet til offentlig veg» i vegloven § 57 skal tolkes, og hvilke konkrete innretninger som rettslig sett skal anses å tilhøre vegen. Denne uklarheten skaper praktiske utfordringer både for veimyndighetene, kommunene og private grunneiere.

Problemstillingen kan deles i to hovedspørsmål som bør avklares i en ny veglov:

1. Hva omfattes av «innretning som høyrer til offentlig veg»

Det bør etableres en tydeligere og mer konkret angivelse av hvilke installasjoner og innretninger som anses som en del av vegen. I dag oppstår det usikkerhet knyttet til om sanksjonsregler og forbudsbestemmelser også gjelder for tiltak som ikke er en del av selve kjørebane.

Det bør presiseres at følgende innretninger inngår som en del av den offentlige vegen i rettslig forstand:

- leskur og buskur
- trafikkskilt og signalanlegg
- vegbelysning
- støttemurer og støyskjermer
- overvanns- og dreneringsanlegg, inkludert stikkrenner, kummer og rør

En slik avklaring vil bidra til tydeligere håndheving av regelverket og redusere tvil om rekkevidden av vegeiers myndighet.

2. Den geografiske utstrekningen av vegens område

Begrepet «eigedomssområdet» er særlig problematisk fordi det ofte ikke sammenfaller med faktisk eiendomsrett. I mange tilfeller eier fylkeskommunen ikke grunnen under fylkesvegen i matrikkelen, eller eiendomsgrensene stopper ved vegkanten. Samtidig strekker vegen seg funksjonelt langt utover dette, blant annet gjennom grøfter, fyllinger og skjæringer.

Dersom bestemmelsen tolkes strengt ut fra formell eiendomsrett, vil veimyndigheten miste nødvendig råderett over arealer som er sentrale for vegens funksjon, drift og sikkerhet. Dette gjelder særlig arealer som grøfter og skråninger, hvor inngrep kan ha direkte konsekvenser for trafikksikkerheten.

Det fremstår derfor som nødvendig at forbuds- og sanksjonsregler knyttes til det faktiske og funksjonelle vegarealet, og ikke begrenses av matrikulære eiendomsgrensene.

Forslag til lovendring

På bakgrunn av dette bør den nye vegloven:

- erstatte eller redefinere begrepet «eigedomsområdet til offentlig veg»
- fastslå at regelverket gjelder for hele det fysiske og funksjonelle vegarealet
- definere dette arealet som:
 - kjørebanelen
 - skulder
 - veggrøfter
 - skjæringer og fyllinger
 - nødvendig drifts- og sikkerhetssone

Definisjonen bør gjelde uavhengig av eiendomsgrenser i matrikkelen.

Videre bør loven inneholde:

- en tydelig definisjon av hvilke tekniske innretninger som inngår i vegerlegget
- en klar angivelse av hvilke innretninger som omfattes av vegerleggets sanksjonsmyndighet

Eierforhold til eldre veger

Det foreligger i dag et betydelig antall veger som er ikke registrert, og det finnes rettspraksis om hva man tenker om eierforhold. Det bør nedtegnes skriftlig hva som er kriteriene for vurderinger av eierforhold til vegerlegget.

5. Forvaltningsprosesser og saksbehandling

5.1 Prosesser, saksbehandling og gebyr

Det bør være valgfritt å ta gebyr for saksbehandling. Gebyrordninger kan medføre økt arbeidsbelastning i saksbehandlingen, og det er grunn til å anta at antallet ulovlige tiltak vil øke dersom gebyrer oppleves som en barriere. Dette vil igjen føre til mer omfattende ulovlighetsoppfølging, som er tidskrevende og ressurskrevende, og kan bidra til økt trafikkfare dersom ulovlige tiltak ikke avdekkes og håndteres raskt nok.

5.2 Uklarheter om byggegrenser og avkjørsler

Veglovens § 29 om byggegrenser og § 40 om avkjørsler fremstår som uklare på flere sentrale punkter.

a) Byggegrenser (§ 29)

Bestemmelsene om byggegrenser har som formål å sikre areal for fremtidig vegutvidelse, ivareta siktlinjer og beskytte trafiksikkerheten. Dagens regelverk er imidlertid uklart når det gjelder hvilke tiltak som omfattes, hvordan byggegrensen gjelder i høyde og dybde, og hvordan bestemmelsen skal forstås i forhold til eldre reguleringsplaner.

Dette gir opphav til flere konkrete problemstillinger som den nye vegloven bør avklare:

1. Definisjon av «opplag eller anna større innretning»

Ordlyden i § 29 første ledd er moden for klargjøring, ettersom begrepet «anna innretning» tolkes ulikt av kommuner og tiltakshavere.

Det oppstår blant annet tvil om:

- mindre enkelttiltak, som stolper, flaggstenger eller skilt, omfattes
- det kreves en viss sammenstilling av elementer før noe anses som en «innretning»
- flatekonstruksjoner på bakken, som parkeringsplasser eller private landbruksveger/traktorveger, utløser søknadsplikt innenfor byggegrensen

Forslag:

Den nye vegloven eller tilhørende forskrifter bør inneholde en ikke-uttømmende opplisting av tiltak som omfattes av søknadsplikten. Det bør presiseres at parkeringsplasser, interne veganlegg (herunder landbruksveger) og større tekniske installasjoner krever tillatelse.

2. Byggegrensens gyldighet i tre dimensjoner

Det er et ulovfestet prinsipp at byggegrensen gjelder som en vertikal flate, det vil si både over og under bakken. Dette fremgår imidlertid ikke av lovteksten.

Dette skaper særlig utfordringer for nedgravde installasjoner, som:

- private avløpsanlegg
- rørtraseer
- kjellere

Usikkerheten gjelder spesielt tiltak som ligger mer enn 3 meter fra vegkanten, men innenfor den generelle byggegrensen på 50 eller 15 meter. Slike tiltak kan være til hinder for fremtidige vegutvidelser eller grøftearbeid. Samtidig tolkes formuleringen «utsprengde og utgravne rom» ulikt.

Forslag:

Det bør lovfestes tydelig at byggegrensen gjelder både over og under bakkenivå, og at alle underjordiske tiltak innenfor byggegrensen er søknadspliktige.

3. Søknadsplikt for gjerder

Forskrift om gjerde ved offentlig veg regulerer gjerdeplikten og utformingen av gjerder, men gir ikke tilstrekkelig veiledning om søknadsplikt etter vegloven § 29.

Dette gjelder særlig enkle gjerder, som flettverksgjerder og sauegjerder, som plasseres nær veg.

Forslag:

Det bør presiseres at oppsetting av gjerder innenfor byggegrensen alltid krever godkjenning fra vegmyndigheten, slik at hensyn til sikt, brøyting og drift ivaretas.

4. Byggegrenser i eldre reguleringsplaner

Et utbredt problem er reguleringsplaner hvor byggegrenser ikke er fastsatt.

Det følger av rettspraksis og juridisk teori at lovbestemt byggegrense likevel gjelder dersom planen er taus. I praksis legger mange kommuner feilaktig til grunn at:

- vegmyndigheten skal gi dispensasjon etter vegloven, eller
- det er adgang til å bygge helt inntil vegen

Forslag:

Den nye vegloven bør slå fast at lovbestemt byggegrense automatisk gjelder dersom reguleringsplanen ikke angir byggegrense. Kommunen må i slike tilfeller behandle tiltaket som dispensasjonssak etter plan- og bygningsloven.

5. Parallele gang- og sykkelveger

Dagens regler gir ulike byggegrenser for ulike vegtyper, eksempelvis 50 meter for bilveg og 15 meter for gang- og sykkelveg.

Dette skaper misforståelser når disse ligger parallelt.

Utfordringen er at:

- byggegrense på 15 meter kun gjelder frittstående gang- og sykkelveg
- ved parallelle anlegg er det største byggegrensen som gjelder

Tiltakshavere måler ofte feilaktig fra gang- og sykkelvegen.

Forslag:

Det bør presiseres i loven at der gang- og sykkelveg ligger parallelt med bilveg, er det byggegrensen til bilvegen som er styrende for hele vegområdet.

6. Samspill mellom byggegrense og vegfaglige sikkerhetssoner

Det er en utbredt misforståelse blant både tiltakshavere og kommunale byggesaksbehandlere at en dispensasjon fra veglovens byggegrense automatisk innebærer at et tiltak er trafikksikkerhetsmessig godkjent. I praksis overses det ofte at det i tillegg stilles krav til sikkerhetssoner etter de tekniske vegnormalene (Håndbok N100).

Utfordringen er at byggegrensen er en juridisk fastsatt avstand, mens sikkerhetssonen er et fysisk og funksjonelt krav som varierer ut fra vegtype, fartsgrense og trafikksituasjon. Sikkerhetssonen skal beskytte mot alvorlige konsekvenser ved utforkjøringer og sikre nødvendig frie arealer langs vegen.

Dersom kommunen gir dispensasjon fra byggegrensen til tiltak som støttemurer, kraftige stolper eller byggverk, kan disse i praksis bli plassert innenfor vegens sikkerhetssone. Dette kan føre til økt risiko for alvorlige ulykker, og skaper samtidig en krevende situasjon for vegmyndigheten, som må forholde seg til et tiltak som formelt er godkjent, men faglig uegnet.

Forslag:

Den nye vegloven bør eksplisitt fastslå at det ved vurdering av dispensasjon fra byggegrensen skal tas hensyn til vegens sikkerhetssone. Det bør fremgå klart at det som hovedregel ikke kan gis tillatelse eller dispensasjon til tiltak som plasseres innenfor sikkerhetssonen dersom de utgjør en fare ved utforkjøring. Dette må gjelde selv om tiltaket isolert sett oppfylder kravene etter byggegrensebestemmelsene.

b) Avkjørsler (§ 40)

Regelverket om avkjørsler i vegloven § 40 fremstår på flere punkter som uklart og lite presist. Dette gjelder både hvem som har kompetanse til å behandle søknader, hvilke tekniske krav som kan stilles, og hvordan lovligheten av eksisterende avkjørsler skal vurderes. Samlet sett gir dette betydelige utfordringer i praktisk forvaltning.

1. Hvem som skal behandle søknad om avkjørsel

Det praktiseres ulikt hvem som skal behandle søknader om avkjørsel. Dette må sees i sammenheng med grensesnittet mot plan- og bygningsloven, jf. punkt 3.1.1.

En slik presisering vil bidra til tydeligere avklaringer av kompetanse og redusere ulik praksis.

2. Tekniske krav og vilkår til godkjenning av avkjørselsplan

I vegloven § 40 tredje ledd heter det at:

«Vegstyremakta kan krevje at avkjørsle frå offentleg veg skal byggast etter ein plan den godkjenner.»

Dagens ordlyd er svært generell og gir lite veiledning om rammene for vegmyndighetens skjønnsutøvelse. Dette skaper usikkerhet for både saksbehandlere og tiltakshavere om hvilke vilkår som lovlig kan stilles, og hva som ligger i kravet om å «bygge etter en plan».

Problemstillingen bør avklares langs følgende hovedlinjer:

- **Forankring i gjeldende vegnormaler:**

I praksis bygger kravene til avkjørsler på vegnormalene (Statens vegvesens håndbøker), herunder krav til sikt, geometri, stigning og trafikksikkerhet. Denne koblingen bør fremgå eksplisitt av lov eller forskrift, slik at det tydeliggjøres at kravene er normbaserte og ikke vilkårlige.

- **Hjemmel for fravik (dispensasjon):**

Vegnormalene er utviklet for ideelle forhold, og det vil i praksis ofte være behov for lokale tilpasninger. Loven bør derfor tydeliggjøre vegmyndighetens adgang til å gi formelle fravik når forholdene tilsier det.

- **Grenser for vilkår (hva kan kreves?):**

Det bør klargjøres hvilke vilkår vegmyndigheten har adgang til å stille, herunder:

- krav til siktlinjer og vedlikehold av disse
- krav til fysisk utforming, som fast dekke for å hindre grus i vegbanen
- krav til overvannshåndtering
- krav om å fjerne eller flytte eksisterende avkjørsler som ledd i sanering

Forslag:

Bestemmelsen i § 40 tredje ledd bør moderniseres slik at det klart fremgår at avkjørselsplaner skal godkjennes i samsvar med gjeldende vegnormaler. Videre bør det gis en tydelig opplisting av hvilke typer vilkår som kan stilles, samt rammene for å gi fravik.

3. Lovlighet, definisjoner og vilkår for avkjørsler

Eldre avkjørsler

Det oppstår jevnlig spørsmål om hvor gammel en avkjørsel må være for å anses som lovlig etablert. Avkjørsler som ble etablert før vegloven av 1963 trådte i kraft, anses som lovlige, men det råder betydelig usikkerhet om avkjørsler etablert i ettertid, særlig på 1970-, 80- og 90-tallet.

Utfordringen er at det ikke finnes regler om foreldelse eller hevd for ulovlige tiltak etter vegloven. Samtidig opplever vegmyndigheten at grunneiere mener at avkjørsler

blir «lovlig» gjennom langvarig bruk. Etter forvaltningsreformene er det dessuten ofte vanskelig å dokumentere etableringstidspunkt.

Forslag:

Det bør presiseres at passivitet fra vegmyndigheten ikke gir ulovlige avkjørsler lovlig status. Videre bør det lovfestes at tiltakshaver eller grunneier har bevisbyrden for at avkjørselen er lovlig etablert dersom dokumentasjon mangler.

Bortfall av tillatelse ved manglende bruk eller stenging

Det er uklart om en avkjørselstillatelse bortfaller dersom avkjørselen ikke har vært brukt over en lengre periode, eller dersom den har vært fysisk stengt.

Utfordringen oppstår særlig dersom en gammel, trafikkfarlig avkjørsel tas i bruk igjen etter lang tids inaktivitet.

Forslag:

Det bør innføres regler om bortfall ved passivitet. Dersom en avkjørsel ikke har vært i bruk eller har vært fysisk stengt i 10 sammenhengende år, bør tillatelsen falle bort. Gjenåpning må da behandles som søknad om ny avkjørsel.

Tydligere definisjon av avkjørsel

Gjeldende regelverk mangler en presis definisjon av hva som utgjør en avkjørsel.

Forslag:

Begrepet bør defineres slik at det omfatter enhver fysisk eller funksjonell tilknytning mellom privat eiendom og offentlig veg, herunder gang- og sykkeladkomster, landbruksavkjørsler og traktortrakk, uavhengig av utforming.

Forholdet mellom privatrettslig veirett og offentligrettslig avkjørselstillatelse

Det foreligger en utbredt misforståelse om at en privatrettslig veirett automatisk gir rett til å koble seg på offentlig veg.

Utfordringen er en sammenblanding av privatrettslige og offentligrettslige forhold.

- En privatrettslig veirett gir ikke rettigheter overfor vegeier
- En offentligrettslig tillatelse gir ikke rett til å bruke andres grunn

Forslag:

Loven bør presisere at disse rettsgrunnlagene er uavhengige, og at begge må være oppfylt for å etablere eller bruke en avkjørsel.

Krav om snuing på egen grunn og forbud mot rygging

Av hensyn til trafiksikkerhet og trafikkavvikling bør kjøretøy i størst mulig grad kunne kjøre framover ut på offentlig veg, særlig på veger med høyere fartsnivå eller over gang- og sykkelveg og fortau.

Forslag:

Det bør lovfestes som et generelt vilkår at det må være tilrettelagt for snuing på egen grunn. Videre bør det vurderes et eksplisitt forbud mot å rygge ut på offentlig veg der dette utgjør en sikkerhetsrisiko.

Konsesjonsvedtak og forholdet til vegloven

Ved konsesjonsvedtak etter konsesjonsloven oppstår det ofte en misforståelse om at tiltaket er unntatt fra øvrige tillatelser.

Utfordringen er at unntak etter plan- og bygningsloven ikke gjelder tilsvarende etter vegloven.

Forslag:

Det bør presiseres at tillatelser eller unntak etter annet regelverk ikke fritar fra krav om tillatelse etter vegloven.

5.3 Ulovlighetsoppfølging og sanksjoner

Veglovens § 61 fremstår som uklar når det gjelder hvem som har kompetanse til å ilegge sanksjoner, herunder bøter, og hvordan saksgangen for slike saker skal gjennomføres.

Manglende klarhet på dette området fører til:

- ulik praktisering mellom forvaltningsnivåer
- usikkerhet om hvilke virkemidler som kan benyttes
- svekket håndheving av regelverket

Samtidig er ulovlighetsoppfølging ressurskrevende og tidkrevende. Manglende eller svak håndheving kan medføre at ulovlige tiltak opprettholdes over tid, noe som kan gi økt trafikkfare og undergrave regelverkets legitimitet.

Forslag:

Det bør tydeliggjøres i loven:

- hvem som har myndighet til å ilegge sanksjoner
- hvilke reaksjonsformer som kan benyttes (herunder bøter)
- hvordan saksbehandlingen skal gjennomføres

En slik klargjøring vil bidra til mer ensartet praksis, mer effektiv håndheving og bedre ivaretagelse av trafiksikkerheten.

6. Rettigheter og plikter ved råderett over vei

Det råder i dag betydelig usikkerhet i praksis om hvilke rettigheter og plikter som tilligger henholdsvis grunneier og vegeier i tilfeller der disse ikke er samme rettssubjekt. Sentrale rettslige prinsipper er i dag i hovedsak utviklet gjennom rettspraksis og omtalt i kommentarutgaver til vegloven, men er i liten grad eksplisitt regulert i selve lovteksten. Dette bidrar til uklarhet og uforutsigbarhet i praktiseringen av regelverket. Det er derfor behov for at disse grunnleggende prinsippene løftes frem og klargjøres direkte i loven.

Problemstillingen er todelt og gjør seg gjeldende både for private og offentlige veger.

For det første gjelder dette situasjoner der det ligger private veger over offentlig grunn. I tilfeller hvor fylkeskommunen, staten eller kommunen er grunneier, men det er etablert en privat veg over arealet, oppstår det jevnlig misforståelser knyttet til råderetten. Det prinsipielle rettslige utgangspunktet bør tydeliggjøres i lovverket: Eieren av grunnen som en veg er bygget over, kan ikke uten videre ta vegen i bruk selv eller tildele vegrett til nye brukere.

Når en privat veg først er etablert, er det vegeieren – eventuelt organisert gjennom et veglag – som innehar bruksretten og den faktiske råderetten over vegstrukturen. At det offentlige, for eksempel fylkeskommunen, er registrert som grunneier, gir i seg selv ikke hjemmel til å disponere over vegen eller tildele nye rettigheter i strid med vegeiers interesser.

For det andre gjelder problemstillingen den motsatte situasjonen, hvor offentlig veg er etablert over privat grunn. Dette kan være tilfeller der en fylkesveg er anlagt uten at det er gjennomført fullstendig eiendomserverv, slik at eiendomsgrensene ikke følger vegens fysiske utstrekning, eller hvor vegen er etablert på grunnlag av bruksrett.

I slike tilfeller er det avgjørende å få lovfestet at grunneier ikke har noen disposisjons- eller bestemmelsesrett over den offentlige vegen etter at anlegget er etablert. Selv om grunneiers samtykke – eventuelt ekspropriasjon – er nødvendig i etableringsfasen, opphører grunneierens faktiske og rettslige råderett over det arealet som inngår i veganlegget når vegen tas i bruk til allmenn ferdsel. Vegeiers rett til drift, vedlikehold og trafikkregulering må i vegens levetid gå foran grunneierens eiendomsrett.

På bakgrunn av dette bør den nye vegloven inneholde en egen, avklarende bestemmelse om forholdet mellom grunneier og vegeier. Det bør fastslås at den som har rett til å drifte og bruke vegen – vegeieren – har den eksklusive råderetten over vegkroppen. Dette innebærer at grunneier ikke kan motsette seg nødvendig drift eller vedlikehold, utnytte vegen til egne formål eller tildele rettigheter til tredjepersoner i strid med vegeierens funksjon og behov, med mindre noe annet følger av særskilt avtale eller rettslig avgjørelse, for eksempel gjennom jordskifteretten.

7. Nye faglige og samfunnsmessige behov

Utviklingen i samfunnet, særlig knyttet til klimaendringer og digitalisering, medfører nye behov for regulering i veglovgivningen. Dagens regelverk er i begrenset grad tilpasset disse utfordringene, og det er derfor behov for å modernisere loven slik at den også omfatter nye faglige og teknologiske problemstillinger.

7.1. Håndtering og ansvarsavklaring av overvann

Overvann representerer en økende samfunnsutfordring som følge av klimaendringer og hyppigere episoder med styrtregn. Gjeldende veglov fremstår som utilstrekkelig på dette området, og bør oppdateres slik at den eksplisitt regulerer overvann, både når det gjelder forbud og ansvarsforhold.

For det første bør det innføres et tydelig forbud mot at privat overvann ledes inn på offentlig vegareal eller kobles til offentlige drencsystemer uten særskilt tillatelse. Dagens bestemmelse i § 57 omfatter kun «kloakk- og drencvann», og bør derfor utvides til også å omfatte overvann.

For det andre må ansvarsdelingen klargjøres. Vegmyndigheten har et naturlig ansvar for håndtering av overvann som genereres fra selve veganlegget, herunder vegkropp, veggrofter og stikkrenner som leder vann gjennom vegen. Derimot bør det presiseres at vegmyndigheten ikke har ansvar for overvann fra tilgrensende private eiendommer eller for vedlikehold av private ledningsanlegg.

Forslag:

Bestemmelsene om drenc- og avløpsvann bør oppdateres til uttrykkelig å omfatte overvann. Samtidig bør ansvarsdelingen mellom offentlig vegmyndighet og private grunneiere lovfestes tydelig, slik at offentlige veganlegg ikke overbelastes av private overvannsmengder.

7.2. Rett og plikt til vedlikehold av veganleggets sideareal og utstyr

Fylkeskommunen opplever utfordringer knyttet til drift og vedlikehold av vegnettet som følge av manglende klare regler om bruk av vegens sideareal. Særlig gjelder dette private tiltak som gjerder og installasjoner som plasseres tett inntil vegkanten og dermed hindrer nødvendig drift, som kantklipp, grøfterenskj og vintervedlikehold.

Etter gjeldende rett gir §§ 44 og 45 en viss adgang til å kreve gjerder flyttet mot vederlag. Imidlertid tolkes regelverket slik at dersom eiendomsgrensen ligger i vegkanten, må vegmyndigheten gjennomføre formelt arealvern for å få flyttet hindringer. Dette fremstår som en lite hensiktsmessig og ressurskrevende løsning for ordinær drift.

Videre oppstår det situasjoner hvor private tiltak plasseres helt inntil offentlig vegutstyr, som rekkverk og buskur, slik at inspeksjon, vedlikehold og drift vanskeliggjøres eller blir umulig.

Forslag:

Den nye vegloven bør tydelig fastslå at vegmyndigheten har både rett og plikt til å drifte og vedlikeholde hele veganlegget, inkludert sidearealer og tilhørende utstyr.

- Vegmyndigheten bør gis hjemmel til å kreve at gjerder, vegetasjon og andre private tiltak som hindrer nødvendig drift, må flyttes eller fjernes uten krav om erverv av grunnen.
- Det bør innføres en generell bestemmelse om en «drifts- og vedlikeholdssone» i tilknytning til vegkanten og offentlige installasjoner, hvor private tiltak ikke må være til hinder for vegmyndighetens oppgaver.

7.3. Digitalisering og dataforvaltning i veisektoren

Digitalisering er en sentral forutsetning for et moderne og effektivt transportsystem. Vegnettet fungerer i økende grad som en digital infrastruktur, hvor tilgang til oppdaterte og korrekte data er avgjørende for både forvaltning, trafikksikkerhet og samspill med kjøretøy og brukere.

Gjeldende veglov inneholder i liten grad bestemmelser om digitale data, til tross for at vegmyndigheten i praksis er en sentral dataleverandør, blant annet gjennom Nasjonal vegdatabank (NVDB). Dette reiser flere problemstillinger:

- det er uklart hvilket ansvar vegmyndigheten har for kvalitet, oppdatering og tilgjengeliggjøring av data
- det er flere aktører involvert i datagrunnlaget (stat, fylkeskommune, kommune og private), uten tydelig ansvarsdeling
- mangelfulle eller feilaktige data kan få direkte konsekvenser for trafikksikkerhet og fremkommelighet
- økt digitalisering gjør veisektoren mer sårbar for tekniske feil og sikkerhetshendelser

Forslag:

Den nye vegloven bør:

- tydeliggjøre vegmyndighetens ansvar for etablering, kvalitet, oppdatering og tilgjengeliggjøring av vegdata
- gi hjemmel for krav til standardisering av data, inkludert format og kvalitet
- regulere samhandling og ansvarsdeling mellom offentlige og private aktører
- legge til rette for et digitalt og maskinlesbart veinett, inkludert støtte for førerstøttesystemer og automatiserte kjøretøy

- inneholde grunnleggende bestemmelser om digital sikkerhet og informasjonssikkerhet
- klargjøre forholdet til annet regelverk, herunder ITS-regelverk, vegtrafikkloven og personvernregelverket

Det er samtidig viktig at loven utformes teknologinøytralt, slik at den kan tilpasses fremtidig utvikling innen digitalisering og automatisering.

8. Språk, struktur og modernisering

Dagens veglov er utarbeidet i en annen tid og innenfor en annen samfunnsstruktur enn den vi har i dag. Dette tilsier at det kan være mer hensiktsmessig å utarbeide en ny lov fremfor å foreta en begrenset revisjon av eksisterende regelverk.

Samfunnsutviklingen siden lovens vedtakelse har vært betydelig, og det er grunn til å forvente at tilsvarende endringer vil skje fremover. Dette gjelder blant annet utviklingen innen teknologi, transport og digital infrastruktur, herunder fremveksten av selvkjørende kjøretøy.

Et konkret eksempel er Nasjonal vegdatabank (NVB), som i dag spiller en sentral rolle i å sikre at digitale systemer, som GPS og navigasjonsløsninger, har tilgang til oppdaterte og korrekte data om vegnettet, herunder fartsgrenser. Fylkeskommunen bidrar med data til NVB, mens Statens vegvesen har en sentral rolle i forvaltningen av systemet. Dette illustrerer behovet for klarere regulering av dataforvaltning i veglovgivningen.

Vurdering:

Det er behov for en lovstruktur som er bedre tilpasset et moderne samfunn, både språklig, systematisk og innholdsmessig.

Retning for ny lov:

En ny veglov bør:

- ha et klarere og mer moderne språk
- være bedre strukturert og mer tilgjengelig for brukerne
- ta høyde for fremtidige teknologiske og samfunnsmessige utviklingstrekk
- inkludere bestemmelser som legger til rette for digitalisering og dataforvaltning