

Høringsnotat

Tiltak for bedre koordinering mv. ved planlegging og utførelse av ledningsarbeider i veggrunn – endringer i ledningsforskriften mv.



Felles høringsnotat fra
Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)
Olje- og energidepartementet (OED)
Samferdselsdepartementet (SD)

Høringsfrist 6. september 2017

Om høringen

Dette høringsnotatet er utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Olje- og energidepartementet (OED) og Samferdselsdepartementet (SD) i fellesskap.

Høringsnotatet baserer seg på en utredning fra en arbeidsgruppe med representanter fra de tre nevnte departementer, samt Helse- og omsorgsdepartementet. NVE, Statens kartverk og Vegdirektoratet har også deltatt i arbeidet. KS har vært representert i arbeidsgruppen og har bidratt aktivt med innspill og synspunkter helt frem arbeidsgruppen leverte sine forslag til departementene. KS ble ikke invitert til å delta i departementenes sluttbehandling av høringsforslagene og har derfor heller ikke tatt stilling til innholdet høringsnotatet.

Gjennomføring av høringen

Frist for å gi høringsuttalelse er **6. september 2017**.

Høringsuttalelser skal gis digitalt på regjeringen.no. Dette gjøres under "Send inn hørings svar" her: www.regjeringen.no/2554972. Alle kan avgi høringsuttalelse.

Høringsuttalelser er offentlige etter offentleglova og blir publisert sammen med øvrige høringsuttalelser.

Vi ber høringsinstansene vurdere om saken bør legges frem for eller sendes videre til underliggende organ eller organisasjon som ikke står på høringslisten.

Kontaktpersoner

Eventuelle henvendelser om høringen kan rettes til:

1. KMD v/fagdirektør Magnar Danielsen, tlf. 22 24 59 58
e-post magnar.danielsen@kmd.dep.no
2. OED v/seniorrådgiver Karoline Wiermyhr, tlf. 22 24 62 51
e-post: karoline.wiermyhr@oed.dep.no
3. SD
v/seniorrådgiver Morten Gundersen, tlf. 22 24 64 71
e-post: morten.gundersen@sd.dep.no
v/seniorrådgiver Halvor Ødegaard, tlf. 22 24 48 31
e-post: halvor.odegaard@sd.dep.no

Høringsinstanser

Departementene

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
Forsvarsbygg
Jernbanedirektoratet
Kystverket
Mattilsynet
Miljødirektoratet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
Statens kartverk
Statens vegvesen, Vegdirektoratet
Statsbygg

Fylkeskommunene

Kommunene

Avinor AS
KS
KS-Bedrift
Nye Veier AS
Statkraft SF
Statnett SF

Altibox AS
BA-nettverket
Broadnet AS
DistriktsEnergi
Energigass Norge
Energi Norge
Finans Norge
GeoForum
Geomatikkbedriftene
IKT-Norge
Kabel Norge
Maskinentreprenørenes forening (MEF)
Nasjonalt breibandsråd
Norsk Fjernvarme
Norsk kommunalteknisk forening (NKF)
Norsk teknologi/NELFO
Norsk Vann BA
NTE Marked AS
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Rådgivende ingeniørers forening (RIF)

TDC AS
Telenor ASA
Telia Norge AS
Vegforum for byer og tettsteder (VBT)
Viken fiber AS

Innhold

Om høringen	2
Høringsinstanser	3
Begrepsbruk	6
Om ledningseiere og vegmyndighet	7
1 Sammendrag.....	8
2 Bakgrunn	9
2.1 Innledning.....	9
2.2 Nærmere om utfordringene	11
3 Dekning av vegmyndighetens kostnader.....	13
3.1 Bakgrunn	13
3.2 Gjeldende rett	13
3.3 Forslag til endring.....	16
3.3.1 Dekning av vegmyndighetenes kostnader ved saksbehandling og kontroll	16
3.3.2 Nærmere om de ulike kostnadene som vegmyndigheten kan kreve dekket	17
3.3.3 Garantistillelse og avtale om fremtidig retting av feil og mangler ved istandsetting etter ledningsarbeider	20
4 Arealleie for veggrunn i anleggsperioden	22
4.1 Bakgrunn	22
4.2 Gjeldende rett	23
4.3 Forslag til endring.....	24
5 Retten til å legge ledninger i veg.....	25
5.1 Bakgrunn	25
5.2 Gjeldende rett	25
5.3 Forslag til endring.....	26

6	Flytteplikt for ledningseiers kostnad	28
6.1	Bakgrunn	28
6.2	Gjeldende rett	29
6.3	Forslag til endringer.....	33
7	Regler om ekstra trekkør.....	37
7.1	Bakgrunn	37
7.2	Gjeldende rett	37
7.3	Forslag til endring.....	37
8	Overdekkingskrav	38
8.1	Bakgrunn	38
8.2	Nærmere om vegoverbygging mv.	38
8.3	Gjeldende rett, krav i håndbøker mv.	41
8.4	Forslag til endring.....	42
9	Administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene	44
10	Merknader til endringsforslagene	46
11	Samlet forslag til regelendringer.....	50
12	Andre tema som er diskutert uten å føre til nye forslag.....	53
12.1	Ledningsforskriftens erstatningsregler.....	54
12.2	Klagemyndighet.....	54
12.3	Bruk av entreprenører	55
12.4	Avklaring av forholdet mellom vegloven §§ 32 og 57	55
12.5	Avstandskrav.....	56
12.6	Ansvarlig samordningsdepartement.....	56
12.7	Enklere tilgang til stedfestet informasjon om anlegg i grunnen	56
12.8	Tiltak for å motvirke graveskader.....	57
13	Vedlegg.....	60
	Vedlegg nr. 1. Medlemmene i arbeidsgruppen.....	60
	Vedlegg nr. 2. Om samarbeidet for bedre koordinering av ledningsarbeider	61
	Vedlegg nr. 3. Detaljert oversikt over oppgaver som normalt utføres av vegmyndighet og ledningseier ved etablering av nye ledninger i veggrunn	64

Vedlegg nr. 4. Avklaring av forholdet mellom vegloven §§ 32 og 57.....	69
Vedlegg nr. 5. Priseksempler for leie av kommunal grunn i 2017.....	71
Vedlegg nr. 6. Enklere og bedre tilgang til stedfestet informasjon om ledninger i grunnen (arbeidsgruppens delinnstilling 24. juni 2016).....	72
Vedlegg nr. 7. Nærmere om forringelsesgebyr	76

Begrepsbruk

- Ledningsforskriften¹ - Forskrift 8. oktober 2013 nr. 1212 om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig veg.
- Med ledninger menes kabler, rør, kulverter ol. for vann, avløp, overvann, høyspenning og lavspenning strømforsyning, elektronisk kommunikasjon, fjernvarme, gassdistribusjon og avfall mv.
- Vegmyndighetene er Staten for riksveger, fylkeskommunen for fylkesveger og kommunen for kommunale veger. Paragraf 9 i vegloven gir nærmere bestemmelser om delegering av myndighet på tvers av disse forvaltningsnivåene.
- Ledningseiere: Både private og offentlige eiere av ledningsanlegg i grunnen, dvs. anlegg som gjelder strøm, vann, avløp, elektronisk kommunikasjon, fjernvarme, gass, avfall mv.
- Ledningseierregister (LER) - register med oversikt over ledningseiere og områder eller traseer der de har ledninger.
- Bredbåndsdirektivet (Europaparlament- og rådsdirektiv 2014/61/EU av 15. mai 2014), med tiltak for å redusere kostnadene ved etablering av høyhastighetsnett for elektroniske kommunikasjon. Forslag til gjennomføring i norsk rett er lagt fram av Samferdselsdepartementet i høring 3. juni 2016 om utkast til lov om tilrettelegging for utbygging av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon².

¹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-10-08-1212>

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsbrev---utkast-til-lov-om-tilrettelegging-for-utbygging-av-hoyhastighetsnett-for-elektronisk-kommunikasjon/id2502973/>

Om ledningseiere og vegmyndighet

Ledningseierne

Ledningseiere omfatter eiere av ledninger, herunder eiere av vann- og avløpsnett, kraftnett, elektronisk kommunikasjonsnett, fjernvarme, gassrør og avfallsrør. Vann- og avløp bygges ut og fornyes av kommunale etater og finansieres ved kostnadsbaserte avgifter. Kraftnettselskapene eies i stor grad av kommuner og fylkeskommuner. Strømnettet er et naturlig monopol, og inntektene er regulert gjennom årlig fastsatte inntektsrammer for å sikre en samfunnsmessig rasjonell og effektiv drift og utvikling av strømnettet. Ledninger for elektronisk kommunikasjonsnett omfatter i denne sammenheng kabel for fremføring av elektronisk kommunikasjon. Andre ledningsnett bygges ut i større eller mindre områder i byer og tettsteder.

Disse ledningsanleggene utgjør avgjørende infrastruktur for alle innbyggere, omfatter anlegg for hundrevis av milliarder, og må stadig fornyes og videreutvikles. Det tilgjengelige arealet for etablering og endring av ledninger er i tettsteder normalt bare veggrunnen. Derfor bør regelverket ivareta interessene til all samfunnsmessig infrastruktur. Regelverk som ut fra sin bakgrunn legger hovedvekt på noen former for infrastruktur, kan bety store, unødvendige kostnader for all annen infrastruktur for næringsliv og befolkning.

Vegmyndighetene og gjeldende transportpolitikk

De offentlige vegene i Norge har følgende fordeling mellom vegmyndighetene

- 10689 km europa- og riksveger der staten er vegmyndighet
- 44544 km fylkesveger der 19 fylkeskommuner er vegmyndighet
- 39393 km kommunale veger der 426 kommuner er vegmyndighet

Regjeringens overordnede mål for transportpolitikken

Et transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet.

Det overordnede målet brytes ned i tre hovedmål:

1. Framkommelighet: Bedre framkommelighet for personer og gods i hele landet
2. Transportsikkerhet: Redusere transportulykkene i tråd med nullvisjonen
3. Klima og miljø: Redusere klimagassutslippene i tråd med en omstilling mot et lavutslippssamfunn og redusere andre negative miljøkonsekvenser

I by og tettstedsområdene er trafikkarealene en integrert del av sentrumsfunksjonene og de mer lokale tilpasninger for å få en positiv byutvikling, tilrettelegging for aktivitet og en stor andel myke trafikanter har høy prioritet.

Vegmyndighetene har lang tradisjon i å tilrettelegge for annen nødvendig infrastruktur i veggrunnen, samtidig som de utøver et ansvar for å forvalte den investerte kapitalen i det offentlige vegnettet med en minst mulig verdiforringelse.

Regjeringens politikk på ledningsområdet

Endringsforslagene har grunnlag i Regjeringens politikk på ledningsområdet, bl.a. slik det er kommet til uttrykk i Stortingsmelding nr. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge - IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Regjeringen vil at reglene for legging av bredbåndskabel langs kommunal og fylkeskommunal veg skal være mest mulig ensartet, og den vil vurdere felles regelverk for framføring av ledninger i kommunal og fylkeskommunal veg med sikte på en mest mulig ensartet praksis. I Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018-2019* fremgår det at Regjeringen ønsker størst mulig grad av enhetlige regler og praksis for legging av bredbåndskabler i kommunal veg, og at reglene må innebære en samfunnsøkonomisk balansert avveining mellom ledningseiernes behov og vegeierens behov.

1 Sammendrag

Samlet oppstilling over forslagene til regelendringer fremgår av kap. 11.

Siktemålet med endringene i ledningsforskriften er dels å skape større grad av balanse mellom veginteressens og ledningsinteressens om tilgang til knappe arealer i veggrunnen. Dernest er det et ønske om å redusere kostnadene ved anlegg og flytting av ledninger. Det er også et ønske å få like regler for hele landet og mest mulig ensartet praksis mht. fastsetting av vilkår mv. for ledningsarbeider.

I høringsnotatet foreslås regelendringer som skal tydeliggjøre at ledningsinteressens skal vektlegges mer likeverdig med veginteressens i forbindelse med ledningstiltak. Det gis nærmere regler om ledningseiers *rett* til framføring av ledningsanlegg og nærmere regler om interesseavveininger. Det foreslås bl.a. at tillatelse til ledningsanlegg *skal* gis av vegmyndigheten når fordelene med den omsøkte plasseringen er større enn ulempene for vegmyndighetens arbeid med vegen eller utvidelse av denne.

Det foreslås uttømmende regler om kostnadsdekning ved vegmyndighetens saksbehandling og kontroll av søknader om ledningsarbeid. Vegmyndighetens krav til kostnadsdekning må være i tråd med selvkostprinsippet. Det kan også inngås nærmere avtale mellom vegmyndigheten og ledningseier om kostnadsdekning. Det foreslås en hjemmel for at Kongen kan fastsette en nasjonal prisliste for kostnadsdekning.

Det foreslås å regelfeste prinsippet om at ledningseier har ansvar for å sørge for full istandsetting av vegen etter et ledningsarbeid, men at det kan inngås nærmere avtale om annen istandsetting, f.eks. dersom vegen likevel skal gjenoppbygges på et senere tidspunkt. Det foreslås presiseringer i dagens regler om garantistillelse for istandsetting. Det legges ned forbud mot å kunne kreve forringelsesgebyr for å sikre istandsetting etter ledningsarbeid i veggrunn, forbud mot vederlag for å ha ledning liggende i veggrunn og for å kreve arealleie for veggrunn i anleggsperioden. Det foreslås regler om bruk av

tvangsmulkt dersom ledningseier ikke klarer å slutføre ledningsarbeidet innen den frist som vegmyndigheten har fastsatt.

Det foreslås presiseringer og visse innskrenkninger i forbindelse med krav fra vegmyndigheten om flytting av ledninger. Prinsippet om flytteplikt for egen kostnad endres ikke, men det gir regler som innebærer begrensninger i adgangen til å fastsette tyngende vilkår i ny tillatelse til plassering av ledningen når kravet om flytting er begrunnet i andre forhold enn rene vegtiltak. Dette har bl.a. betydning for hvor langt vegmyndigheten kan gå når det gjelder å stille krav om omlegging fra luftstrekke til jordkabel. Det skal i slike tilfelles gjøres en nærmere interesseavveining. Det kan ikke stilles vilkår som på en urimelig måte fordyrer eller vanskeliggjør ledningsanlegget uten at fordelene for veginteressene blir klart større enn ulempene for ledningsanlegget etter en samlet vurdering. Vegmyndigheten kan også inngå avtale om kostnadsdeling under hensyn til de fordeler og ulemper som følger av flyttingen.

Minimumskrav til gravedybder foreslås forskriftsfestet. Det foreslås at avvik fra disse kravene bare kan vedtas av vegmyndigheten når det foreligger særlige grunner eller etter skriftlig avtale mellom partene. Ved legging av ledninger i eksisterende veger kan vegmyndigheten ikke kreve større gravedybde enn 80 cm for ledninger som krysser eller går langs riksveg, 60 cm for ledninger som krysser eller går langs annen veg, 40 cm for rør med en diameter inntil 125 mm som krysser eller går langs riksveg eller annen veg, 40 cm for ledninger i terreng ved siden av riksveg eller annen veg. Ved bruk av særskilt egnede metoder skal grunnere dybder tillates når vegmyndigheten finner det forsvarlig.

Det foreslås visse mindre presiseringer i reglene om trekkør.

2 Bakgrunn

2.1 Innledning

Dette høringsnotat er basert på en utredning fra en arbeidsgruppe med medlemmer fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Olje- og energidepartementet (OED), Samferdselsdepartementet (SD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Kommunesektorens organisasjon (KS). Navn på medlemmene i arbeidsgruppen fremgår av vedlegg nr. 1.

I mandatet for utredningsarbeidet, som er fastsatt av statssekretærene i KMD, OED og SD, fremheves at det er behov for å øke samspillet mellom myndighetene, bransjene og aktørene for å utnytte knappe arealer i veggrunn best mulig, samtidig som hensynet til framkommelighet på en trygg måte skal ivaretas. Det fremgår videre at målsettingene med utredningen skal være å effektivisere planlegging og utførelse av gravearbeider, gjøre det enklere og mer attraktivt å benytte felles fremføringsveger, samt redusere kostnader og konflikter. Det skal særlig vurderes hvordan det er mulig å forbedre

samordningen og koordineringen mellom myndigheter, netteiere og andre aktører ved legging av ledninger og andre anlegg i grunnen.

En oversikt over samarbeidet og utviklingen på ledningsområdet, om tiltak, høringer mv. fremgår av vedlegg nr. 2.

Planlegging og etablering av ledninger i veggrunn involverer mange ulike aktører og har både praktiske og kostnadmessige konsekvenser, som har vist seg å skape noen utfordringer i samarbeidet mellom de involverte aktørene. Dette gjelder spesielt i byer og større tettsteder hvor etterspørselen etter tilgjengelige arealer er stor. I disse områdene er det mye ledninger og andre anlegg i grunnen fra før, og lite ledig plass for nye anlegg. Konsekvensene av gravearbeidene blir lett store i disse områdene, og det er påkrevd med god samhandling og planlegging for at ulempene for trafikantene og naboer skal bli minst mulig.

Mange ledningseiere mener at det er en usikkerhet om forståelsen av reglene, og hva som bør gjelde for slike arbeider, mens vegmyndigheten ikke deler dette synet om at usikkerheten om regelverket er stor. I mange tilfeller skyldes uenigheten om regelverket en interessekonflikt, der de ulike aktørene har ulike interesser som skal ivaretas. Det har i mange år har vært diskusjoner omkring forholdet mellom veg- og ledningsinteressene.

Flere ledningseiere har gjennom en del år samarbeidet om å kartlegge problemstillinger og foreslå løsninger på de temaene som blir behandlet i dette høringsnotatet. De viktigste temaene som ledningseierne har løftet frem har vært kostnadsfordeling, regelverk som regulerer forholdet mellom vegeieres og ledningseieres interesser, regler for teknisk gjennomføring av tiltak, prosessregler, og tiltak for å sikre opplysninger om anlegg i grunnen. I forbindelse med vedtakelsen av ledningsforskriften i oktober 2013 ble en rekke av disse temaene behandlet.

Vegmyndighetene har i denne diskusjonen vært opptatt av å sikre og ivareta at kvaliteten i vegoppbyggingen ikke blir svekket som følge av gravearbeidene, og at trafikanter og naboer får en minst mulig ulempe. For vegmyndigheten er det derfor viktig at etablering av ledninger i veggrunnen gjøres på en slik måte at de vegfaglige konsekvensene av ledninger i grunnen, reduseres. I tillegg har ledninger i veggrunnen en rekke konsekvenser for de vedlikeholdsoppgavene som innebærer en eller annen form for graving i grunnen. Hensynet til de daglige drifts- og vedlikeholdsoppgavene tilsier derfor også et behov for vegmyndigheten til å stille krav til etableringen av ledningene. Vegmyndighetene har samarbeidet med ledningseiere både på nasjonalt og lokalt nivå for å finne fram til løsninger for at ledningseiere skal oppleve at det er enkelt, rasjonelt og kostnadseffektivt å slippe til med samfunnsnyttig infrastruktur i veggrunnen. Dette er infrastruktur som er svært viktig for samfunnssikkerheten.

Arbeidet som har ledet frem til dette høringsnotatet har pågått i perioden februar 2015 til mars 2017. Arbeidet er utført i to faser, hvor det først har vært laget en grunnlagsrapport som igjen ledet frem til dette høringsnotatet.

Mandatet for arbeidsgruppen har vært relativt vidt. Gruppen har i det alt vesentlige konsentrert seg om tiltak som kan forbedre samhandlingen *i veggrunn* mellom de involverte aktører ved planlegging og utførelse av ledningsarbeider, herunder effektivisere gravearbeider, redusere kostnader og konflikter. På noen områder har utredningen gått ut over dette temaet. Dette gjelder tiltak som kan sikre tilgang til bedre opplysninger om eksisterende ledninger i grunnen (sendt på høring høsten 2016).

Ledninger i statlige, fylkeskommunale og kommunale veger gir i noen grad ulike utfordringer. Flere av utfordringene som arbeidsgruppen har behandlet gjelder alle typer veg, som f.eks. fordeling av kostnader mellom vegeier og ledningseier i forbindelse med flytting av ledninger i veggrunn. Etersom det legges mest ledninger i kommunale veger, har arbeidsgruppen i hovedsak arbeidet med problemstillinger som berører kommunal veg.

Utredningen gir ikke alle svar på de utfordringer aktørene har i samarbeidet seg imellom. Det er imidlertid etablert et godt samarbeid i Samarbeidsforum for ledninger i grunnen, og aktørene og myndighetene vil fortsette å diskutere forbedringer i dette forumet.

Et viktig forslag til lovendringer fra arbeidsgruppen er allerede blitt fremmet av Regjeringen, jf. pkt. 4.1 i Prop. 110. L (2016-2017)³. Det gjelder forslag til nye regler i plan- og bygningsloven om enklere og bedre tilgang til stedfestet informasjon om ledninger i grunnen. Arbeidsgruppen fremmet også forslag om etablering av et ledningseierregister (LER), men dette forslaget ble ikke blitt fremmet i denne omgang. Arbeidsgruppens anbefalinger fra 24. juni 2016 om dette spørsmålet er omtalt i vedlegg nr. 6. Forslagene ble sendt på høring 20.9.2016 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet sammen med andre forslag til endringer i plan- og bygningsloven.

2.2 Nærmere om utfordringene

Veggrunn brukes i dag i stor grad når det skal etableres ledninger i grunnen. I tettsteder er veggrunn ofte det eneste areal som er tilgjengelig for slike prosjekter. Med unntak av tilfeller der det er for mange anlegg i veggrunnen fra før, vil aktørene etter diskusjoner normalt komme fram til løsninger som de kan akseptere. Av og til oppstår det imidlertid uenighet og til dels konflikter i forbindelse med slike arbeider, som i ytterste fall har blitt brakt inn for domstolene. Dette gjelder særlig ved etablering av anlegg i kommunale veger, og mer sjeldent for riksveger.

For *ledningseiere* er det særlig følgende tema som oppleves som utfordringer:

- Regelverk som fordeler kostnadene mellom ledningseiere og vegmyndighetene oppleves av ledningseierne å være ubalansert på enkelte områder til fordel for vegmyndighetene, og vurderes også på noen områder å være uklart. Viktige tema

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-110-l-20162017/id2549350/>

her er praksis etter vegloven § 32, ledningsforskriften, lokale gebyrer, praktisering av flytteplikten, og leiekostnader for bruk av veggrunn.

- Mange av de tekniske kravene til plassering av ledninger og til istandsetting vurderes av ledningseierne også å være for rigide og kostbare. Ledningseiere opplever det som problematisk ikke å ha rettigheter til å utnytte veggrunn, broer og tunneler, særlig når alternative føringsveger er svært kostbare. Dessuten legger ledningsaktørene i mange tilfeller til grunn at det ikke er tid til, eller vil ha noen hensikt, å klage på vegmyndighetens vedtak.
- De viktigste utfordringene gjelder forholdet til vegmyndigheten. I tillegg vil det i noen tilfeller være uenighet med andre ledningseiere om kostnadsfordeling, avstander og tekniske løsninger, herunder hva som er tilstrekkelig gravedybde. Det vil også i noen tilfeller være for krevende og kostbart å skaffe kunnskaper om hva som finnes fra før av anlegg i veggrunnen.
- Bredbåndstilbyderne ønsker i større grad å benytte luftstrekke som fremføringstrasé enn det vegmyndigheten mange steder aksepterer. I tillegg har bredbåndstilbyderne ønsket å benytte moderne former for fremføringsteknikk, som microtrenching, der forholdene ligger til rette for det.

Ut fra dette har ledningseiere ønsket en rekke endringer i regelverket.

Vegmyndigheten er særlig opptatt av å forvalte den investerte kapitalen i vegnettet med en minst mulig verdiforringelse. Punktvisse gravearbeider har vist seg å føre til skader på vegnettet, spesielt ved kryssinger og mindre oppgravinger. Ved graving i eksisterende veg vil det kunne oppstå en større uensartethet for vegnettet enn det etablering av ledninger under bygging av ny veg, gir. En uensartet oppbygging av vegkroppen gir i neste omgang grunnlag for ulik utvikling av setninger, telehiv og deformasjoner i vegkroppen. Kravene til hvor og hvordan ledningen etableres, er derfor viktig for vegmyndigheten.

Gravearbeider fører til redusert framkommelighet og kan oppleves som en belastning for naboer og forretningsdrivende spesielt i sentrumsområdene. Det er derfor ønskelig at gravearbeidene utføres så effektivt som mulig.

Vegmyndigheten opplever at de ikke alltid får dekket alle kostnadene som ledninger i veggrunnen påfører dem slik intensjonen er i vegloven. Dette gjelder kostnader ved søknadsbehandling, ved kontroll av ledningsarbeid, og kostnader ved redusert vegkvalitet som følge av ledningsanlegg.

Vegmyndigheten mener også at noen ledningseiere og entreprenører har for stort fokus på billige løsninger, og ikke alltid har forståelse for kvalitetsmessig utførelse, behovet for riktig plassering av anlegg, samt en forsvarlig trafikkavvikling.

Ut fra dette ønsker vegmyndigheten særlig presiseringer i reglene om kostnadsdekning, og bedre informasjon til ledningseiere om hva som kreves for en kvalitetsmessig riktig utførelse av reparasjonsarbeidene.

3 Dekning av vegmyndighetens kostnader

3.1 Bakgrunn

Det er i dag ulikt syn på reglene for dekning av vegmyndighetens og vegeiers kostnader ved etablering av ledninger i veggrunn. Dette gjelder både hjemmelsgrunnlag, hvilke typer kostnader som kan kreves dekket, og hva som er rimelige anslag for disse kostnadene.

Særlig ledningseierne mener adgangen og begrensningene for dekning av vegmyndighetens og vegeiers kostnader ikke er tilstrekkelig regulert, noe som har ført til at praksis og prinsipper for gebyrlegging og størrelsen på gebyrene varierer mye fra kommune til kommune.

Vegmyndigheten har på sin side ikke anledning til å subsidiere kostnadene til annen samfunnsnyttig infrastruktur gjennom midler avsatt til vegformål. Det er derfor viktig for vegmyndigheten at ledningseier dekker de kostnadene det påfører vegmyndigheten at veggrunnen brukes som fremføringstrasé for ledninger.

Ledningseiers erstatningsansvar for skade på vegen er regulert i ledningsforskriften § 17. Det foreslås ingen endringer i erstatningsansvaret, og dette temaet holdes derfor utenfor den videre fremstillingen.

3.2 Gjeldende rett

Vegloven § 32 siste ledd har hjemmel for at departementet i forskrift kan gi regler for dekning av vegmyndighetens kostnader ved etablering av ledninger i veggrunn.

Bestemmelsen lyder:

Departementet gir nærare føresegner om utgiftsdeling og sakshandsaming i samband med løyve etter denne paragrafen og § 30.

Da ledningsforskriften ble vedtatt i 2013 ble det ikke gitt nærmere bestemmelser i ledningsforskriften om utgiftsdeling. I høringsforslaget fra desember 2007 var den såkalte «kostnadsmodellen» foreslått, men den ble ikke videreført i den endelige forskriften.

Mange kommuner tar likevel gebyr, men det skjer altså på annet rettsgrunnlag enn med hjemmel i vegloven. Statens vegvesen tar ikke gebyr for sin behandling av tillatelser til legging av ledninger i statlig veggrunn og heller ikke for sin kontroll av slike arbeider.

Det er rettslig uklart hvor langt kommunene kan gå i å kreve gebyr relatert til ledningsarbeider når dette ikke er hjemlet i vegloven. Departementene antar at de

gebyrene som kommunen i dag beregner seg på dette området i hovedsak hjemles i vegmyndighetens eiendomsrett.

Ut fra det departementene har fått opplyst tar mange kommuner i dag gebyr for søknad, administrasjon, kontroll og oppfølging av saken, bl.a. arbeidsvarsling, skilting og trafikkregulering. En del kommuner krever også et såkalt "foringelsesgebyr" som skal brukes til å dekke følgeskader av gravingen i veggrunn, dvs. økt vedlikeholdsbehov.

Departementene viser i denne sammenhengen til Lovavdelingens uttalelse i sak JDLOV-1985-3110, som tilsier at kommunens adgang til å påberope seg eiendomsrett som grunnlag ved siden av veglovens regler er underlagt begrensninger.

I arbeidet med en ledningsforskrift på 1990-tallet ble det flere ganger fremhevet fordelene med å regulere regelverket og praksis rundt vegloven § 32, herunder de vilkårene slike tillatelser ble gitt på, i forskrifts form.

I forbindelse med vedtakelsen av forskriftshjemmelen i vegloven § 32 siste ledd ble det ikke tatt nærmere stilling til hva en slik forskrift skulle inneholde, utover at forskriftshjemmelen er en hjemmel til å gi en forskrift om «(...) utgiftsdeling og sakshandsaming i samband med løyve (...)». Det ble følgelig ikke tatt stilling til om man skulle kreve vegmyndighetens kostnader dekket, herunder heller ikke om det ville være adgang til å kreve kostnader dekket med hjemmel i annet regelverk enn vegloven.

Når det gjelder begrepet "sakshandsaming" retter dette seg primært mot selve søknadsbehandlingen, vilkårene for tillatelsen som gis, samt vegmyndighetens oppfølging og kontroll av dette arbeidet (f.eks. skilting og trafikkavvikling).

Vegdirektoratet sendte i 2007 forslag til forskrift på høring hvor en foreslo standardiserte kontrollgebyrer og forringelsesgebyrer gjennom det som ble kalt «kostnadsmodellen». Da forslaget til forskrift ble sendt på høring var forskriftens virkeområde avgrenset til riks- og fylkesveg, samtidig som det i høringsbrevet spesielt ble bedt om høringsinstansenes synspunkter på at den ikke var foreslått gjort gjeldende for kommunal veg. Forslaget om den såkalte «kostnadsmodellen» møtte stor motstand fra ledningseierne. Ledningseierne ønsket også samme regler for statlig og kommunal veg. Forslaget om «kostnadsmodellen» fra 2007 ble ikke fulgt opp av Samferdselsdepartementet.

Det er praksis noen steder å kreve garanti for ledningsarbeidene med hjemmel i ledningsforskriften § 18, som lyder:

*"§ 18. Garanti
Vegmyndigheten kan, før ledningsarbeidet påbegynnes, kreve at ledningseier stiller økonomisk garanti for etterfølgende utbedring av vegen og senere følgeskader. Garantien må stå i forhold til omfanget av ledningsarbeidet."*

Vegmyndigheten er for øvrig kontrollmyndighet, jf. ledningsforskriften § 13, som lyder:

"§ 13.Kontroll og godkjenning

Vegmyndigheten er kontroll- og godkjenningsmyndighet for ledningsarbeidet."

Ledningseier skal sørge for innmåling av ledningstrasé, jf. ledningsforskriften § 14, som lyder:

"§ 14.Innmåling av ledningstrasé

Nye ledningstraseer skal innmåles av ledningseier.

Innmålingsdata skal leveres vegmyndigheten."

Av andre oppgaver kan nevnes forhåndsbefaring og arbeidsvarsling som er regulert i ledningsforskriften §§ 7 og 8:

"§ 7.Forhåndsbefaring

Både vegmyndigheten og ledningseier kan kreve at det holdes befarings eller registrering av vegarealets tilstand før arbeidet starter.

§ 8.Arbeidsvarsling

Ledningseier skal besørge varsling og sikring av arbeidet i samsvar med forskrift og retningslinjer om arbeidsvarsling. Ledningsarbeid skal ikke iverksettes før godkjent varslingsplan foreligger og nødvendige skiltvedtak er truffet."

Noen kommuner tar leie for bruk av kommunal grunn i anleggsperioden. Dette er et tema som blir drøftet nærmere i kapittel 4 nedenfor. For øvrig ligger ledninger som er lagt i veggrunn der vederlagsfritt mot flytteplikt for egen kostnad, se nærmere om dette i kapittel 5. Det kan således ikke tas leie eller gebyrer ut over anleggsperioden.

Flere kommunale vegmyndigheter krever et forringelsesgebyr i forbindelse med ledningsarbeider i veggrunn.

Nærmere om praksis

I forbindelse med at det søkes om å få etablere ledninger i grunnen, er det en rekke oppgaver som skal utføres. Dette gjelder alt fra ledningseiers utforming av søknaden, vegmyndighetens saksbehandling når man tar stilling til søknaden, utførelsen når ledninger skal etableres i veggrunnen i henhold til en tillatelse som er gitt, samt vegmyndighetens kontroll og oppfølging av dette. Både vegmyndigheten og ledningseiere har mulighet til å kjøpe deler av disse tjenestene hos kommersielle aktører i markedet. Det finnes flere aktører både på gravemeldingstjenester (koordinering, saksbehandling, påvisning) og på arbeidsvarslings og trafikkplanlegging. Selv om tjenestene settes ut, vil vegmyndigheten være ansvarlig for saksbehandlingen og ledningseiere være ansvarlig for oppgavene med å ivareta sine ledningsanlegg.

Flere kommunale vegmyndigheter praktiserer i dag en ordning hvor den krever et forringelsesgebyr i forbindelse med ledningsarbeider i veggrunn. Bergen kommune har i e-post til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 20.3.2017 gitt nærmere opplysninger om denne ordningen som er inntatt som vedlegg nr. 7:

3.3 Forslag til endring

Utgangspunktet bør være at alle kostnader ved ledningsarbeider i veggrunn skal dekkes av ledningseier. Videre bør det gjelde et prinsipp om plikt for ledningseier til full istandsettelse av vegen etter etablering av ledninger, og erstatningsansvar for eventuelle etterfølgende skader på vegen som skyldes ledningsarbeidene.

Kravet til kostnadsdekning vil i praksis gjelde nødvendig søknadsbehandling og kontroll under og etter utførelsen av ledningsarbeidene, og bidrag til trafikkplanlegging, herunder arbeidsvarsling og skilting.

3.3.1 Dekning av vegmyndighetenes kostnader ved saksbehandling og kontroll

Vegmyndigheten kan ikke delegere sin myndighetsutøvelse etter veglova.

Planleggingsoppgaver i forbindelse med nye ledningsanlegg er imidlertid ledningseiers oppgave som han enten kan utføre selv eller sette bort som tjenester. Vegmyndigheten kan overlate til ledningseier å ta ansvar for kontrollen av ledningsarbeidene, enten i form av egenkontroll, sidemannskontroll eller pålegge å engasjere tredjemannskontroll.

Både vegmyndigheten og ledningseiere har mulighet til å kjøpe tjenester hos kommersielle aktører i markedet. Det finnes flere aktører både på gravemeldingstjenester (koordinering, saksbehandling, påvisning) og på arbeidsvarslings og trafikkplanlegging. Selv om vegmyndighetene og ledningseierne velger å sette tjenestene bort til andre, vil vegmyndigheten alltid ha det formelle ansvaret for saksbehandling etter veglova. Tilsvarende vil ledningseierne ha ansvaret for sine oppgaver selv om de har satt bort til andre å utføre tjenesten.

Når man diskuterer dekning av vegmyndighetens kostnader, er det nødvendig å presisere at det bare kan omfatte kostnader som vegmyndigheten selv utfører eller setter bort til tredjemann.

I noen tilfeller utfører kommunen som vegmyndighet visse tjenester for ledningseier, som f.eks. kartlegging av eksisterende ledninger i veggrunn. Disse tjenester kan da kreves betalt på vanlig måte som når de utføres av andre tjenesteleverandører.

For å oppnå en større likhet og forutsigbarhet både for vegmyndighetene og ledningseierne er det etter departementenes syn nødvendig å fastsette nærmere regler for kostnadsdekning, som tydelig angir hvilke typer kostnader som kan inngå i beregningsgrunnlaget. I noen grad kan det beskrives på et overordnet nivå hvilke typer kostnader det vil være tale om, men de eksakte beregningene av kostnadene vil variere fra sak til sak. Det kan imidlertid lages et kostnadsoppsett basert på erfaringstall fra typiske ledningsarbeider og det kan benyttes gjennomsnittsbetraktninger for beregning av en "*gjengs pris*".

En fast sats for f.eks. kontroll gir forutsigbarhet og motiverer for effektivitet i kontrollen, men nødvendig kontrollomfang kan variere mye. Betaling basert på timeføring kan gi mer korrekte satser, men er på den annen side lite forutsigbart og motiverer ikke for effektivitet. En fast sats beregnet ut fra kvadratmeter berørt areal vil i noen grad fange opp saker med økt behov for kontroll. Det grunnleggende og prinsipielt viktige spørsmålet er likevel om man skal angi faste kriterier for beregningen av kostnadene i en sentral forskrift, eller om det skal fastsettes et gebyrregulativ basert på gjennomsnittsbetraktninger innen ledningssektoren. Begge alternativer må ta utgangspunkt i selvkostprinsippet, slik det f.eks. gjøres i byggesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven.

3.3.2 Nærmere om de ulike kostnadene som vegmyndigheten kan kreve dekket

Nedenfor omtales de ulike kostnadene som vegmyndigheten kan kreve dekket. En annen detaljert oversikt over oppgaver som normalt utføres av vegmyndighet og ledningseier ved etablering av nye ledninger i veggrunn fremgår av vedlegg nr. 3.

Kartlegging, planlegging og gjennomføring av anleggsarbeidene

Planleggingskostnadene for ledninger i grunnen vil omfatte kostnader med å få kartlagt og påvist hvilke ledninger og anlegg som finnes i grunnen fra før. Dette arbeidet kan utføres av ledningseier eller hans entreprenør, av egne firmaer for dette arbeidet, eller av vegmyndigheten. Uansett praktisk utfører er det ledningseier som skal betale for slik kartlegging.

Etter kartlegging av hindringer må ledningseier (eller entreprenør) planlegge trasé og gjennomføring. Dette arbeidet vil i varierende grad omfatte samarbeid med andre infrastruktureiere og ledningseier. Ledningseier er ansvarlig for gjennomføring av, og kostnader ved, planleggingen, men andre ledningseiere deltar normalt med en viss egeninnsats for å ivareta egne interesser i å få en god løsning.

Planlegging av trafikkavvikling og arbeidsvarsling vil også kunne utføres av innleid spesialkompetanse, av ledningseier/entreprenør, eller av vegmyndigheten. Oppgaver tilknyttet godkjenning og informasjon utføres av kommunen og kan kreves dekket av ledningseier.

Hvis vegmyndigheten ut fra sin kompetanse utfører arbeid for ledningseier innen kartlegging eller planlegging, foreslår departementene at vegmyndigheten skal ha rett til å kreve sine faktiske kostnader dekket. Siden vegmyndighetens rolle i slik arbeid varierer fra kun å gi enkelte informasjoner til å gjøre hele arbeidet, vil dette arbeidet ikke kunne inngå i standardiserte satser eller metoder for dekning av vegmyndigheten kostnader.

Søknadsbehandling og kontroll

I de tilfeller der ledningseier selv har fått utført alt planarbeid tilknyttet trasé, gjennomføring og trafikkavvikling, vil det være kostnader ved søknadsbehandling og kontroll som er vegmyndighetens kostnader ved etablering av nye ledninger. Det blir da kun disse kostnadene som ledningseier skal dekke.

Søknadsbehandlingen vil normalt omfatte vurdering av om søknaden er fullstendig og eventuelt krav om suppleringer, samt vurdering av om de framlagte planer for trasé, gjennomføring, trafikkavvikling og varsling kan godkjennes. I tillegg kan vegmyndigheten vurdere egne interesser i prosjektet, f.eks. om det skal kreves ekstra trekkør eid og forvaltet av vegmyndigheten, jf. ledningsforskriften § 16 andre ledd. Forutsatt at eventuelle bidrag fra vegmyndigheten i praktisk planlegging kostnadsdekkes ved særskilte avtaler, vil selve søknadsbehandlingen være av begrenset omfang. Dette gjelder også ved litt større ledningsprosjekter. Gebyret for søknadsbehandlingen vil på denne bakgrunn kunne fastsettes som et fast beløp, dvs. en fast gebyrsats på samme måte som for byggesøknader til kommunen.

For å skille mellom større og mindre ledningsprosjekter, kan det nyttes en fast grunnsats og et tillegg for noen intervaller med antall kvadratmeter som direkte berøres av gravearbeidene.

Rent konkret vil søknadsbehandlingen kunne omfatte:

- Vurdere om planene er koordinert med andre ledningseiere og at naboene er varslet.
- Vurdere og godkjenne planene for arbeidet. Eventuelt kreve ny trasé og befaring.
- Vurdere og godkjenne rigg- og trafikkavviklingsplan.
- Vurdere og godkjenne framlagt arbeidsvarslingsplan.
- Eventuell behandling av søknad om stenging av veg, formelle skiltvedtak.
- Varsle nødetater, kollektivselskaper, ev. annonsering.
- Kontrollere at søker/gravefirma har nødvendige kompetanse for å utføre oppgaven, forsikringer/garantier.

I tillegg til søknadsbehandlingen kommer vegeiers arbeid med fysisk kontroll av arbeidet. Dette kan bl.a. være kontroll av sikkerhetstiltak, kontroll med gravearbeider og tilbakefylling, og sluttkontroll med utførelse og opprydding. Kontrollarbeid vil være et kvalifisert arbeid som følger et kontrollskjema og eventuelt gjentas på ulike stadier. Resultatet av hver kontroll er godkjenning eller krav til den utførende om å gjøre endringer. Vegmyndighetene har ulik praksis når det gjelder å gjennomføre en faktisk etterkontroll i garantiperioden etter ferdigstilling.

Kontrollomfang målt i timer kan variere med grøftelengde og kontrollbehov, det siste f.eks. ut fra bebyggelsesgrad, trafikkmengde, grøft i vegbane eller utenfor, og grøftebredde. Tilfeller med større skadepotensial ved feil kan begrunne økt

kontrollomfang, men det er oppstartskostnader og stordriftsfordeler ved kontroll som utjevner kontrollomfanget. Etter det departementene kjenner til, praktiserer enkelte kommuner kun stikkprøvekontroll.

Stedlig kontroll fra vegmyndighetens side er ikke en lovpålagt oppgave, men utføres i den grad kommunen i den enkelte sak finner dette nødvendig for å sikre gjennomføring i samsvar med gjeldende tekniske krav. Faktisk kontroll kan omfatte ingen kontroll, stikkprøvekontroll, eller kontroll på flere tidspunkt i hver sak. Dette gjør det vanskelig å fastsette klare regler for betaling av kontroll. En mulighet er å forutsette en effektiv og begrenset kontroll ved fastsetting av faste satser for vegmyndighetens saksbehandling. Kostnader for mer omfattende kontroll må i så tilfelle da dekkes av vegmyndigheten med mindre dette er avtalt med ledningseier på forhånd.

Rent konkret vil kontroll kunne omfatte:

- Kontroll ved igangsetting av arbeidene: vegtilstand og gjennomgang av vegholders krav til gravingen.
- Kontroll av at arbeidsvarslingen er riktig satt opp og at den er i samsvar med godkjent plan.
- Utstede korrigerert arbeids-/gravetillatelse og varslingsplan ved eventuell avvik fra godkjent anleggsperiode.
- Kontroll av arbeidsvarsling og skiltlogg.
- Kontroll under graving av mellomlagring og separering av gravemasser, og av skader i vegkonstruksjon.
- Kontroll før tilbakefylling.
- Kontroll under tilbakefylling: Riktige masser, komprimering, utkiling.
- Kontroll etter tilbakefylling, også av midlertidig istandsetting.
- Sluttkontroll: kontroll av permanent vegdekke, tilbakeført riggområde, opprydding og rengjøring, vegobjekter, sidearealer og vegetasjon.
- Etterfølgende garantikontroll: Kontroll på ulike tidspunkt etter behov. Garantibefaring like før utløp av garantitid.

Avgrensning mot andre kostnader

Vegmyndighetens kostnader ved å ivareta egne interesser tilknyttet f.eks. utleie av arealer, vurdering av behov for egne trekkør, samordning med vegvedlikehold og annet, forutsettes dekket av vegmyndigheten. Se nærmere om leie av grunn i kapittel 5.

Ledningseier har en rekke faste oppgaver ved etablering av ledninger i veggrunn. Ledningseier og vegmyndigheten kan i den enkelte saken avtale at vegmyndigheten skal utføre disse oppgavene, men dette er da ikke kostnader som skal inngå i beregningen av standardkostnader. I den grad kommunen utfører disse oppgavene er dette dermed noe som faller utenfor forslaget her. Ledningseiers faste oppgaver er:

- Finne tilgjengelig dokumentasjon og vurdere mulige begrensninger for legging i den aktuelle traseen.
- Utarbeide planene for arbeidet, inkludert koordinering med andre ledningseiere.
- Ev. finne fram til alternative traseer i samarbeid med vegeier, inkludert befaringsplan.
- Utarbeide riggplan, trafikkavviklingsplan og plan for arbeidsvarsling.
- Nabovarsel.
- Vurdere om gravefirma er kvalifisert for oppgaven, har rutiner for egenkontroll, og har nødvendige forsikringer/garantier.
- Gjennomføre alle gravearbeider i samsvar med tekniske krav og tillatelsen. Følge opp krav fra ekstern kontroll.
- Innmåling av anlegg på åpen grøft.
- Gjennomføre full istandsetting etter graving slik at vegen får tilstrekkelig funksjonalitet og ikke forventes å få kortere levetid. Følge opp garantiforpliktelser.

3.3.3 Garantistillelse og avtale om fremtidig retting av feil og mangler ved istandsetting etter ledningsarbeider

Når etableringen av ledninger i eksisterende veg er gjennomført, skal vegen bli istandsatt for alminnelig bruk. Vegen kan i noen tilfeller imidlertid ha fått svekket kvalitet som følge av feil massevalg, svak komprimering, lite sammenhengende toppdekke eller økt inntrenging av vann.

Det kan oppstå store kostnader hos vegmyndigheten dersom ledningsarbeidene ikke utføres korrekt og vegen derved svekkes. Dette kan igjen gi svakere trafikkavvikling og bety at vegen må repareres/gjenoppbygges.

Det er spesielt to forhold som tilsier at et gravearbeid på en del av en vegstrekning sannsynligvis vil føre til en redusert levetid på veganlegget. Det ene er at den opprinnelige lagbyggingen og sammensetningen av massene i undergrunnen blir ulik i gravearealet og i sidearealene. Dette vil ofte føre til ulike setningsforhold og ulike påvirkning fra tele om vinteren. Det andre er fare for vanninntrenging i asfaltskjøtene. Disse påvirkningene viser seg å gi en redusert levetid på vegdekket, som igjen fører til behov for en hyppigere reasfaltering og rehabilitering av vegene. Større gravearbeider som strekker seg over hele vegbredder og over en lengre vegstrekning vil ikke gi en slik negativ effekt.

Det har vært mange ulike syn på hva som er riktig nivå på istandsetting etter etablering av ledninger i veggrunn. Spørsmålet er om man skal ta sikte på full istandsetting eller om det kan avtales et lavere nivå. Departementene mener det riktige utgangspunktet må være å kreve full istandsetting. Det er dette ledningseierne betaler entreprenørene for å utføre.

Full istandsetting innebærer at vegen får tilstrekkelig funksjonalitet og ikke forventes å få kortere levetid som følge av ledningsarbeidene, og dermed pådra vegeier ekstra kostnader. Full istandsetting innebærer i prinsippet at kravene til ny veg i vegnormalen

skal oppfylles. Det er i mange tilfeller ikke mulig eller kan by på store praktiske utfordringer, og det bør derfor være mulig å avtale nærmere hva tilbakeføringskravet betyr i det enkelte tilfelle. På den måten vil en også f.eks. kunne ta høyde for at vegdekkets gjenværende levetid er kort og at vegen derfor skal rustes opp på et senere tidspunkt.

Kravet til full istandsetting bør suppleres med adgang til å kreve garanti fra ledningseier for at istandsettingen skjer på en måte som gjør vegmyndigheten skadesløs over tid. Blir ikke utbedring foretatt innen en fastsatt varslet frist, kan vegmyndigheten la det bli utført for ledningseiers regning og risiko.

Dersom istandsettingen medfører standardheving av vegen, kan ledningseier kreve merkostnadene refundert fra vegmyndigheten i den grad dette er avtalt på forhånd. Det anses ikke nødvendig å regulere dette forholdet nærmere i forskriften.

Oppstår det skader på vegen som må antas å skyldes ledningsetableringen kan oppretting kreves dekket etter vanlige erstatningsregler ved ansvar.

Ledningseier bør i en nærmere fastsatt periode, pålegges å dekke kostnader med oppretting av eventuelle feil og mangler i istandsettingen av vegen som måtte oppstå som følge av ledningsarbeidet. Departementene mener vegmyndigheten ikke bør ha adgang til å kreve såkalte "foringelsesgebyr" som kompensasjon for en antatt kvalitetsreduksjon av vegen etter gravearbeider slik mange kommuner praktiserer i dag. Denne ordningen er kritisert av ledningseierne fordi den ikke retter seg mot den som utfører det mangelfulle istandsettingsarbeidet, men baserer seg på en pulverisering av ansvaret ved å fordele kostnadene på alle som graver i vegen.

Et nærliggende alternativ til ordningen med forringelsesgebyr er å etablere en ordning hvor vegmyndigheten kan kreve at ledningseier stiller garanti i en viss periode for eventuelle feil og mangler i istandsettingen som avdekkes på et senere tidspunkt, f.eks. i løpet av en femårsperiode. Innenfor prinsippet om full istandsetting bør partene fortsatt kunne inngå avtaler om konkrete løsninger for istandsetting tilpasset forholdene på stedet. Vegmyndigheten og ledningseier bør derfor fra sak til sak kunne inngå avtale om å fravike ordningen med garantistillelse med sikte på å annen inndekning av utgifter til eventuelle etterfølgende reparasjoner av vegen eller økte vedlikeholdskostnader for vegmyndigheten, når dette oppleves å være en bedre løsning for begge parter. En slik avtale kan f.eks. ha bakgrunn at vegmyndigheten planlegger en større oppgradering av vegen og at det av denne grunn ikke er behov for garantistillelse.

Forslag til regelendringer

§ 32 tredje ledd skal lyde:

Departementet *kan gi forskrift* om utgiftsdeling, sakshandsaming *og gebyr*, i samband med løyve etter denne paragrafen og § 30.

Ledningsforskriften § 18 første til femte ledd skal lyde:

§ 18 *Istandsetting, kostnadsansvar og garanti*

Vegmyndigheten kan, ut fra prinsippet om selvkost, kreve å få dekket utgiftene for følgende arbeid som den utfører i den enkelte sak om tillatelse til ledningsarbeid:

- a. nødvendig søknadsbehandling og utført kontroll*
- b. nødvendig trafikkplanlegging, herunder arbeidsvarsling og skilting*

Kostnader for andre oppgaver enn nevnt i første ledd som utføres av vegmyndigheten for ledningseier, dekkes etter avtale mellom partene.

Departementet kan gi forskrift med nasjonal prislister for arbeider nevnt i første ledd.

Ledningseier skal etter etablering av ny ledning sørge for full istandsetting av vegen slik at den får tilstrekkelig funksjonalitet og ikke kan forventes å få kortere levetid som følge av ledningsarbeidene. Det kan inngås skriftlig avtale om annen istandsetting.

Vegmyndigheten kan, før ledningsarbeidet påbegynnes, kreve at ledningseier stiller økonomisk garanti for etterfølgende utbedring av vegen og senere følgeskader som kan tilbakeføres til ledningsarbeidet. Garantien må stå i rimelig forhold til omfanget av ledningsarbeidet og skal normalt ikke ha en varighet ut over fem år fra arbeidets avslutning. Blir ikke utbedring foretatt innen en fastsatt varslet frist, kan vegmyndigheten la det bli utført for ledningseiers regning og risiko. Forringelsesgebyr kan ikke kreves for å sikre istandsetting av veggrunn etter utført ledningsarbeid.

4 Arealleie for veggrunn i anleggsperioden

Dette kapitlet omhandler arealleie av veggrunn i anleggsperioden, altså ved gjennomføringen av gravearbeidene, og må ikke forveksles med vederlag (leie) for ledninger som er lagt i veggrunn som igjen henger sammen med kostnadsdekning for flytteplikt, jf. forslag til endring av ledningsforskriften § 18 femte ledd (se kap. 6).

4.1 Bakgrunn

Flere kommuner har som vegmyndighet og gjennom sin eiendoms- og disposisjonsrett, utformet retningslinjer for bruk av offentlig gategrunn ved tidsbegrenset bygge- og anleggsarbeid.

Formålet med retningslinjene er å:

- Sikre at ulemper for tilliggende forretninger minimaliseres.
- Ivareta trafikantenes sikkerhet og framkommelighet.
- Sikre at ulemper for vegdriften (brøyting, renhold mm) minimaliseres.
- Ivareta brannsikkerhet.
- Dekke tap av parkeringsinntekter hos både offentlige og private parkeringsselskaper.

Det kreves leie av gategrunn for å hindre at det båndlegges mer areal enn nødvendig for byggeaktiviteten og at tidsbruken blir begrenset til et minimum.

4.2 Gjeldende rett

Som offentlig gategrunn regnes all grunn regulert til offentlige trafikkområder, herunder veg, fortau, parkeringsareal, plass m v, som driftes og /eller vedlikeholdes av offentlig myndighet.

Retningslinjene gjelder som regel i forbindelse med byggearbeid, oppsetting av stillas, riggområde, inngjerding, avsperring, plassering av byggematerialer, biler, maskiner, kran, lift, containere, brakker eller annen virksomhet som hindrer vanlig bruk av trafikkområdene.

Grunnlaget for bestemmelsene oppgis å være kommunens eiendoms- og disposisjonsrett til grunnen.

Kommunene tar i varierende grad i dag leie for midlertidig bruk av veggrunn og gategrunn til oppstilling av containere, rigg, stillaser og diverse midlertidig lagring.

Vegloven og ledningsforskriften har i dag ikke bestemmelser som regulerer spørsmålet om leie for andres bruk av veggrunn. Det vises til at vegloven § 32 benytter ordet "utgiftsdeling", hvilket ikke kan omfatte leie.

Ledningseierne mener at det ikke er hjemmel for å kreve arealleie og at det heller ikke er rimelig at ledningseier skal kunne pålegges å betale slik leie for areal som benyttes som anleggsgrunn i forbindelse med ledningsarbeider.

Kommunene mener at det ikke er relevant å benytte vegloven og ledningsforskriften til å stille begrensninger i den generelle råderetten over egen grunn. Det er vanskelig å skille mellom ledningsarbeider og andre typer arbeider der veggrunn stilles til disposisjon. En slik særfordel for ledningseiere kan for det første også danne presedens for andre områder. For det andre kan det stilles spørsmål ved hvorfor ledningseierne eventuelt skal stilles i en annen posisjon her enn alle andre samfunnsaktiviteter, som både er nødvendig og ønskelig i en kommune. Kommunene ønsker derfor ikke at en sak knyttet til ledninger skal utvides til en generell drøfting av kommunens rett til å sette vilkår på egen grunn og stiller spørsmål ved om dette er innenfor mandatet til arbeidsgruppen.

Flere kommuner har utformet gebyrregulativ, herunder leiegebyrer, og retningslinjer for bruk av offentlig gategrunn ved tidsbegrenset bygge- og anleggsarbeid.

Når det gjelder priseksempel i kommunene for leie av veggrunn, vises til vedlegg nr. 5. Ledningseierne mener at det er rettslig uklart hvor langt kommunene kan gå i å kreve gebyr relatert til ledningsarbeider når dette ikke er hjemlet i vegloven.

Flere kommuner har utformet gebyrregulativ, herunder leiegebyrer, og retningslinjer for bruk av offentlig gategrunn ved tidsbegrenset bygge- og anleggsarbeid.

Det kreves leie av gategrunn bl.a. for å hindre at det båndlegges mer areal enn nødvendig for byggeaktiviteten og at tidsbruken blir begrenset til et minimum. Av hensyn til publikum og næringsdrivende, trafikkavvikling mv. er det ikke ønskelig at anleggsvirksomheten beslaglegger et større areal enn nødvendig eller pågår lenger enn nødvendig.

4.3 Forslag til endring

For ledningsetablering i veggrunn, vil det fremstå som den enkleste og beste løsningen at all form for kostnadsdekning til vegmyndigheten blir hjemlet i nye regler om kostnadsdekning i ledningsforskriften, og at annen kostnadsdekning - så langt det gjelder *veggrunn* - ikke skal kunne skje med bakgrunn i annet lovverk eller privat autonomi.

Det som her omtales gjelder bare for det den veggrunn som er gjenstand for gravearbeider eller er avstengt som følge av ledningsarbeider i veggrunn. For annet areal som er avtalt utnyttet av ledningseiere eller deres entreprenører, og for annen midlertidig bruk av vegarealer, bør det fortsatt kunne tas leie basert på annet rettsgrunnlag enn vegloven og ledningsforskriften.

Departementene foreslår at det ikke skal være adgang for vegmyndigheten til å ta leie for veggrunn i områder hvor ledninger skal legges. Med områder hvor ledninger skal legges menes også areal som må sperres av på grunn av ledningsarbeidene. Bestemmelsen gjelder ikke for riggområder som må etableres utenfor det avsperrede området, f.eks. fordi det av praktiske grunner ikke er mulig å etablere et riggområde i direkte tilknytning til ledningsarbeidene.

Vegloven har i dag ikke hjemmel for å ilegge dagbøter dersom anleggsarbeidene overstiger avtalt tidsperiode. Det foreslås derfor at det blir etablert en slik hjemmel. En hjemmel skal sørge for at når vegmyndigheten finner det nødvendig for å sikre tilstrekkelig framdrift i arbeidet på avstengt veg eller gate, kan det i tillatelsen settes vilkår om dagbøter for arbeid etter utløp av avtalt etableringsperiode. Et forutsetning for å ta dagbøter er at manglende framdrift skyldes ledningseier eller hans entreprenør. Framdrift i ledningsetableringer skal altså ikke sikres ved leieavgift i byggeperioden.

Forslag til regelendringer

Veglova § 32 fjerde ledd skal lyde:

Vegstyresmakta kan fastsette tvangsmulkt ved overskriding av tidsfrist som er gitt for etableringa av leidningsanlegg. Vedtak om tvangsmulkt kan berre bli fastsett dersom vedtaket samtidig set ein frist for gjennomføringa. Mulкта kan givast som dagsbøter eller som ein eingongssum. Vedtaket om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet kan gi forskrift om fastsetjing, utrekning og ettergiving av tvangsmulkt.

Ledningsforskriften § 18 sjuende ledd skal lyde:

Vegmyndigheten kan ikke kreve leie i anleggsperioden for areal hvor ledningene skal legges. Det kan i tillatelse settes vilkår om at vegmyndigheten ved overskridelse av avtalt anleggsperiode kan fastsette tvangsmulkt. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge overskridelsen varer.

5 Retten til å legge ledninger i veg

5.1 Bakgrunn

I byer og tettsteder kan bruk av vegarealer være eneste mulighet for å bygge ut samfunnsviktig infrastruktur for energi, vann, avløp og bredbånd. På denne bakgrunn har ledningseiere reist spørsmål om det ikke bør være en tydeligere rett for ledningseiere til å utnytte veggrunn til legging av ledninger.

5.2 Gjeldende rett

Legging av ledninger i veggrunn krever etter veglova § 32 en særskilt tillatelse fra vegeier/vegmyndighet. Et vedtak etter veglova § 32 er et enkeltvedtak som skal være saklig, ikke uforholdsmessig og begrunnet.

Ledningseiere har i dag ingen eksplisitt *rett* hjemlet i lov eller forskrift til å få tilgang til veggrunn for etablering av egne anlegg. Det er opp til vegmyndigheten å avgjøre om det er hensiktsmessig å gi slik tillatelse.

Grunnlaget for vegmyndighetens vurdering av søknader fra ledningseiere er i dag veglovas formålsparagraf (§ 1 a), veglovas § 32, forarbeider til veglova og ledningsforskriften § 1 og § 5.

I forarbeidene til vegloven, Ot prp. nr. 53 (1961-1962) Ny veglov, side 85, er det anført følgende som synliggjør at ledningsinteressene skal ivaretas:

"Det synes på mange måter naturlig at nettopp det område som er belagt med restriksjoner for å trygge vegen, brukes til ledninger m.v. hvor det er praktisk mulig."

Vegloven § 1a angir at formålet med vegloven går ut over den rene sektorspesifikke veginteressen, og at loven også skal ta hensyn til "*andre samfunnsinteresser elles*". Det er naturlig å legge til grunn at dette vil omfatte ledningsanlegg. Det er likevel ikke mulig å henføre en rett til legging av ledninger med grunnlag i bestemmelsen.

Ledningsforskriften § 1 andre ledd har en tilsvarende bestemmelse som vegloven § 1a, uten at de gir noen eksplisitt rett:

Det overordnede formålet med vegen er å sikre framkommelighet på en trygg måte. For å ivareta andre samfunnsinteresser kan veggrunnen nyttes som framføringstrasé for annen infrastruktur.

Ledningsforskriften § 5 første ledd, angir heller ikke noen eksplisitt rett:

Tillatelse til framføring av ledningsanlegg kan gis av vegmyndigheten under forutsetning av at dette ikke er til hinder for vegmyndighetens arbeid med vegen eller utvidelse av denne, eller til skade for allmenne ferdselsinteresser.

I kommunale og fylkeskommunale veger gis det normalt tillatelse til etablering av ledninger. Det er lang tradisjon for å gi tillatelser til slike anlegg og i byområdene gjennomføres der flere tusen gravearbeider hvert år.

Ledningseierne hevder at det er enkelttilfeller der det nektes tilgang, eller stilles krav til løsninger som oppfattes som vanskelige å gjennomføre.

Vegmyndigheten har eksempelvis nektet tilgang ved store trafikkmengder, dette er gjort ut fra hensynet til ulemper for trafikkavviklingen. Det vises også til tilfeller der vegmyndigheten avslår tilgang med henvisning til planer for framtidige ombygginger av traseen. Dette gjelder også tilfeller der planene ikke har grunnlag i formelle vedtak.

5.3 Forslag til endring

Det kan fra vegmyndighetens side i enkelttilfeller være forhold som tilsier en restriktiv holdning til legging av ledninger i den traseen som ledningseieren ønsker:

- På større hovedveger med store trafikkmengder kan et gravearbeid gi en for stor belastning på trafikkavviklingen. Dette gjelder både under selve gravingen og ved framtidige vedlikeholdsarbeider på ledningene. Det er derfor det sjelden gis gravetillatelser i riksveger.
- I viktige kollektivtraseer der en stans i tilbudet gir vesentlige avviklingsproblemer.
- Trafikksikkerhetsmessige forhold.
- Økende krav til effektive traseer som er attraktiv for gående og syklende.

- Tilgjengelighet for alle - universell utforming.
- I sentrumsområder med høyverdige natursteinsdekker og i støpte dekker der det er komplisert å komme til i veggrunnen og vanskelig å reparere slik at dekket framstår like fint som før inngrepet.
- I områder der det ikke er ledig kapasitet i veggrunnen. Eller at nye ledninger er til hinder for andre ledningseiere i samme trasé.

I disse tilfellene vil som regel vegmyndigheten foreslå alternative traseer.

Det vil være tilfeller der det er mange anlegg i veggrunnen fra før og ikke er plass til nye ledninger. Det kan også være tilfeller der kostnader og ulemper for vegeier er større enn nettoytten for ledningseier av å velge den planlagte løsning. I slike tilfeller må vegmyndigheten kunne gi et begrunnet avslag på søknaden, og om nødvendig bidra i arbeidet med å finne alternative løsninger for ledningseier.

Ledningseierne ønsker en regelendring som sikrer at veginteressen og ledningsinteressen alltid blir veid opp mot hverandre, og at det velges den løsning som samlet sett gir den største nettoytte. Et eventuelt avslag bør altså bare kunne begrunnes med at ulempene med ledningsanlegget for veginteressen etter en samlet vurdering er større enn fordelene for ledningsinteressen. Det bør f.eks. ikke være nok å påpeke at etableringen vil gi klare ulemper for vegeier i etableringsfasen eller senere. Hvis ekstrakostnadene for ledningseier med å velge en annen løsning er betydelig, kan dette tilsi at løsningen tillates tross at den gir ulemper for vegeier.

Dersom ledningseierne seg imellom ikke klarer å bli enige om plasseringen, er det naturlig at vegmyndigheten fastsetter plasseringen.

Departementene mener det er grunnlag for å justere dagens formålsbestemmelse (§ 1) slik at den avveier de ulike interessene noe mer balansert enn dagens bestemmelse. Det fremstår også som hensiktsmessig å ha en materiell bestemmelse i § 5 som tydeligere gir uttrykk for at det skal foretas en interesseavveining ved vurderingen av om tillatelse skal gis, og hvilken terskel som skal legges til grunn for avgjørelsen. Departementene mener det bør være tilstrekkelig med alminnelig interesseovervekt for at tillatelse til omsøkte ledningsarbeider skal gis.

Forslag til regelendringer

Ledningsforskriften § 1 andre ledd skal lyde:

Det overordnede målet med vegen er å sikre framkommelighet på en trygg måte. Vegmyndigheten skal samtidig bidra til at veggrunn skal kunne benyttes til framføring av annen nødvendig infrastruktur. Ved framføring av infrastruktur i veggrunn skal det tas hensyn til vegens tilstand og kvalitet.

Ledningsforskriften § 5 første ledd skal lyde:

Tillatelse til framføring av ledningsanlegg skal gis av vegmyndigheten når fordelene med den omsøkte plasseringen er større enn ulempene for vegmyndighetens arbeid med veggen eller utvidelse av denne.

6 Flytteplikt for ledningseiers kostnad

6.1 Bakgrunn

Ledningseiere betaler normalt ikke leie for bruk av veggrunn til etablering av ledninger, men har til gjengjeld plikt til å betale for flytting av anleggene hvis dette er nødvendig for endringer eller utbedringer av veggen. Begrunnelsen for flytteplikten er at vegeier ikke skal få ekstrakostnader som følge av at det er tillatt etablert ledninger i veggrunnen når det senere oppstår behov for tiltak på veggen. Flytteplikten framgår av ledningsforskriftens § 16 første ledd:

«Ledningseier er forpliktet til for egen regning å foreta endringer på ledningsanlegg, eller eventuelt fjerne anlegget, dersom det er nødvendig av hensyn til veginteressene.»

Flytteplikten for ledninger i veggrunn utløses når det skal gjøres anleggstiltak som er "nødvendig av hensyn til veginteressene". Flytteplikten gir vegeier hjemmel til å kreve at ledningseier må flytte sine ledninger for egen kostnad. Vegmyndigheten kan fatte slike pålegg med hjemmel i vilkårene for tillatelsen som i sin tid ble gitt.

Selv om vegmyndighetene og ledningseierne i de fleste tilfeller synes å komme til enighet når det er behov for flytting av ledninger, er det visse sider ved omfanget av flytteplikten som ledningseierne er kritiske til og ønsker endret. Dette gjelder spesielt følgende forhold:

1. Flytteplikten tolkes til tider som mer omfattende enn bare flytting av ledningen når veggen skal utbedres eller endres. I noen tilfeller er det flytting av annen infrastruktur i veggrunn, f.eks. vann- og avløpsrør, som gir krav om flytting av eksisterende ledninger i eller på veggrunn. Ledningseiere mener det må presiseres at formuleringen «nødvendig av hensyn til veginteressene» innebærer at det kun er tiltak som vegeier foretar for i sikre hensiktsmessig drift av veggen som utløser flytteplikt.
2. Når flytteplikt for luftledninger langs kommunale veger må flyttes for ledningseiers kostnad, krever vegmyndigheten i noen tilfeller mer omfattende endringer av anlegget enn det som er nødvendig ut fra veginteressene. Ombygging fra luftledning til jordkabel kan f.eks. kreves der flytting av luftledningen er mulig og tilstrekkelig. Det framholdes at ledningseier ikke kan være forpliktet til å betale for endringer som kommunen av andre årsaker ønsker å få gjennomført, herunder hensynet til visuelle forbedringer av bomiljøet.

3. At det ved pålagt flytting for egen regning er behov for en ny tillatelse fra vegmyndigheten, er dessuten brukt som begrunnelse for at vegmyndigheten kan se helt bort fra hva som er etablerte ledningsløsninger. Det er derfor behov for å ta med i forskriften at presiseringene i punkt 1 og 2 også gjelder ved ny tillatelse.

Etter ledningseiernes syn har regelverket om flytteplikt blitt brukt for å fjerne luftledninger langs kommunale vegger uten at det er nødvendig av hensyn til veginteressene, noe som pådrar ledningseierne store ekstrakostnader. Det er på det rene at enkelte kommuner har fastsatt som et generelt prinsipp i sine retningslinjer at luftledninger utenfor veggrunnen skal kreves fjernet når det er hjemmel for det etter vegloven⁴.

Ledningseierne har akseptert at det skal gjelde en flytteplikt av hensyn til veginteressene, men de ønsker en nærmere regulering av hvilke tiltak som utløser flytteplikt og hvilke konkrete krav som kan stilles til flytting og ombygging av ledninger i og langs offentlig veg. De ønsker ikke å dekke kostnader ved flytting som ikke springer direkte ut av hensynet til vegens plassering, drift og vedlikehold.

Det foreligger ikke opplysninger i dag om det samlede antall saker som årlig kan knyttes til flytteplikten, dvs. i hvilken grad det gis pålegg og hvor omfattende slike pålegg er, og hvilke kostnader som kan henføres til disse sakene.

6.2 Gjeldende rett

Generelt om flytteplikt

Ledningsforskriften § 16 første ledd har i dag regler om ledningseiers plikt til å flytte sine ledninger av hensyn til veginteressene:

Ledningseier er forpliktet til for egen regning å foreta endringer på ledningsanlegg, eller fjerne ledningsanlegget, dersom det er nødvendig av hensyn til veginteressene.

Regelen i § 16 første ledd omtales som «flytteplikten» eller «flytting for egen regning». Ledningsforskriften er gitt med hjemmel i vegloven § 32. En tillatelse etter vegloven § 32 er et enkeltvedtak, og tillatelsen gis på vilkår om flytteplikt med mindre annet fremgår særskilt av tillatelsen. Det fremgår av bestemmelsen at ledningseier i veggrunn (innenfor tre meter fra vegkant, jf. vegloven § 32) har flytteplikt "for egen regning" når flytting av ledningene «er nødvendig av hensyn til veginteressene». Dette gjelder både ledninger som er lagt i veggrunn og ledninger i luftspenn langs vegen.

Flytteplikten følger av langvarig praksis etter vegloven. Før ledningsforskriften ble vedtatt i 2013, ble vilkår om flytteplikt for egen kostnad satt som et vilkår direkte i den

⁴ Se som eksempel Bærum kommune, Hovedutvalg for miljø, idrett og kultur, vedtak i sak 093/16.

enkelte tillatelsen etter vegloven § 32 med hjemmel i den alminnelige vilkårs læren. Det gjaldt egne bestemmelser om flytteplikt i forskriften "Bestemmelser om forholdet til offentlige veger og elektriske ledningsanlegg", av 5.12.1935 som ble opphevet i 1996. Forskriften hadde hjemmel for å stille vilkår om flytting, og vegvesenet benyttet i mange år standardvilkår innarbeidet i en egen blankett (Blankett 66).

Begrunnelsen for flytteplikten er at vegeier ikke skal påføres ekstrakostnader som følge av at det er gitt tillatelse til etablering av ledninger i veggrunnen, når det senere oppstår behov for tiltak på vegen. Samtidig får ledningseier bruke vegen vederlagsfritt som fremføringstrasé.

Det er kun «flytting for egen regning» som reguleres i § 16. Ved etablering av nye ledninger i grunnen som krever flytting av *andre ledninger*, er praksis at eier av den nye ledningen betaler for eventuell flytting av andres ledninger. Dette fordi det er den nye ledningen som utløser alle kostnadene, og fordi eiere av etablerte ledninger vurderes å ha rett til å la sine ledninger ligge uberørt av andres tiltak. Denne "retten" er ikke blitt prøvd av domstolene.

Eidsivating lagmannsrett fant i *Østnettdommen* at det var presumsjon for at det gjaldt flytteplikt for egen kostnad selv om det ikke kunne dokumenteres at det var satt vilkår om dette i tillatelsen. Det ble lagt til grunn at den som ikke kan dokumentere noen tillatelse må stilles likt med den som fått tillatelse på vilkår om flytteplikt.

Flytteplikten i vegloven § 32 er behandlet i flere rettsavgjørelser. Det vises her til "*Østnettdommen*" (RG 2002 s. 286, Staten v/Samferdselsdepartementet mot Østnett AS), "*IKEA Slependsdommen*" (LB-2006-102222 og HR-2008-01519-A), Hafslund Nett AS mot Asker kommune), "*Bybanedommen*" (LG-2009-33154, Bkk Nett AS mot Staten v/Samferdselsdepartementet og Bergen kommune), "*Thorleif Haugsvei-dommen*" (LB-2009-197218, Hafslund Nett AS mot Voksenkollen Panorama AS) og "*Borgveiendommen*" (LB-2010-160288) (Hafslund Nett AS mot Bærum kommune).

Hvilke tiltak utløser flytteplikt?

Tiltak som gjøres på vegen for å sikre trafikantene, trafikkavviklingen eller oppgradere og vedlikeholde vegen er klart tiltak som er «*av hensyn til veginteressene*». Begrepet omfatter utvilsomt ny trasé for vegen, samt drift og vedlikehold. Både mindre og større tiltak av nevnte typer vil omfattes av begrepet «*av hensyn til veginteressene*».

Nærmere avgrensning av veginteressene omtales ikke i lov og forskrift med forarbeider.

I Høyesteretts dom i "*IKEA Slependsdommen*" ble det kun fastslått at omleggingen av vegen begrunnet flytteplikten. Her ble det bare vurdert hvilke hensyn som vegmyndigheten kunne vektlegge når det ble satt vilkår for en ny tillatelse etter vegloven § 32.

Spørsmålet om hvilke typer tiltak som faller inn under begrepet «av hensyn til veginteressens», og følgelig kan foranledige et pålegg om flytting for egen kostnad, er vurdert i to lagmannsrettsdommer:

«Bybanedommen» (Gulating lagmannsrett) reiste bl.a. spørsmål om byggingen av Bybanen var et formål som kunne begrunne vedtak om å pålegge flytting av ledninger for egen kostnad, og nærmere bestemt om byggingen av Bybanen kunne anses å ligge innenfor formålet i vegloven. Lagmannsretten kom til at Bybanen lå innenfor formålet til vegloven. Det ble vist til at Bybanen var et alternativ til personbefordring med buss og privatbil som reduserte behovet for utbygging av offentlig veg.

«Borgveiendommen» (Borgarting lagmannsrett) gjaldt pålegg om kabling av luftledning samtidig med at vann- og avløpsanlegget skulle rehabiliteres og vegen derfor ble gravd opp. Det spesielle her var at det ikke var nødvendig å flytte luftledningene på grunn av arbeidene i vegen og at det heller ikke var vegtiltak som sådan som var utgangspunktet for gravearbeidene, men derimot etablering av nye vann og avløpsledninger:

"Arbeidet ble initiert og bekostet av Vann- og avløpsetaten i kommunen med tillatelse fra Vei- og trafikketaten. Det er på det rene at det ikke var fysisk nødvendig å flytte Hafslunds stolper for å gjennomføre arbeidet."

Lagmannsretten kom likevel til at kommunens vedtak hadde hjemmel i flytteplikten etter vegloven § 32:

I nærværende sak dreide det seg om en fullstendig oppgraving og gjenoppbygging av et veilegeme på ca 440 meter med forventet levetid på ca 50 år. Stolpefestene har stått vederlagsfritt i over 30 år. Det var behov for opprydding og samordning av ledningsnett som hang i stolpene. Det virket rasjonelt og samfunnsmessig nyttig å foreta en slik opprydding og opprustning av Borgveien i og med at dette kunne gjøres uten uforholdsmessige kostnader."

Omfang av flytteplikten og betydningen av ny tillatelse

Når det er avklart at et vegtiltak utløser flytteplikt, er spørsmålet hvor omfattende flytting eller ombygging som kan kreves. Omfanget må vurderes ut fra hva som er "nødvendig" av hensyn til veginteressens.

Nødvendighetskriteriet er av eldre dato, og er bl.a. omtalt i spesialmotivene til vegloven § 32 i *Ot.prp. nr. 60 (1994-1995) Om lov om endringer i veglov*, side 9:

Dersom eier av private ledninger - eller ledninger som tilhører andre etater - ønsker disse lagt tilknyttet veggrunnen, kan dette tillates på betingelse av at ledningene må flyttes av ledningseieren og på hans bekostning, dersom dette anses nødvendig av hensyn til veginteressene. Det samme gjelder ledninger som er lagt ulovlig, jf § 37.

Visse rettsikkerhetskranker gjelder for hvor omfattende eller inngripende konsekvensene av vedtaket kan være for ledningseier. Disse følger først og fremst av de ulovfestede forvaltningsprinsippene om myndighetsmisbruk. Disse prinsippene innebærer at de hensyn som vegmyndigheten vektlegger skal være saklige og at det ikke er tatt utenforliggende hensyn. Videre må vilkårene som stilles i tillatelsen være saklige og forholdsmessige. Vedtaket må ikke fremstå som sterkt urimelig eller uforholdsmessig tyngende, eller innebære usaklig forskjellsbehandling.

Spørsmålet om hvor omfattende ombygging som kan kreves, f.eks. om det kan kreves jordkabelanlegg i stedet for luftledninger, er et spørsmål om hvilke vilkår som kan settes når det gis en tillatelse til en ny løsning etter pålagt flytting. En tillatelse etter vegloven § 32 på vilkår om flytteplikt er en midlertidig tillatelse. Når vegmyndigheten krever ledningene flyttet, innebærer dette at den tillatelsen ledningseier hadde faller bort. En reetablering vil dermed formelt kreve en ny tillatelse etter veglova § 32.

I IKEA Slependsdommen fastslo Høyesterett i premiss 23 at det ble gitt en ny tillatelse:

«Hafslund Nett AS har hatt tillatelse - stilltiende - etter § 32 til å ha elektriske ledninger med feste langs den aktuelle veistrekningen. Denne tillatelsen har imidlertid falt bort i og med utvidelsen av veien, og ny tillatelse er gitt på det vilkår at ledningen legges på ny anvist plass og i rør. Spørsmålet er derfor om kommunen som veimyndighet ved vedtak etter vegloven § 32 kan sette som vilkår at ledningen skal legges i rør i grunnen.»

I Borgveieendommen fant retten at det forhold at det er tale om å gripe inn i en allerede eksisterende tillatelse kan få betydning for om et vedtak om flytting kan anses som grovt urimelig eller uforholdsmessig tyngende eller ikke.

I vurderingen av hva som er «hensyn til veginteressens», vil et moment være om tiltaket som pålegges gjennomført ligger innenfor veglovens formål i § 1a.

Omfanget av tiltak innen flytteplikten er ikke omtalt i forarbeider til lov og forskrift. Høyesterettsdommen og noen lagmannsrettsdommer berører dette spørsmålet.

Høyesterett (IKEA Slependsdommen) vurderte hvilke hensyn som vegmyndigheten kunne vektlegge når det ble satt vilkår i den nye tillatelsen. Dommen omfattet primært spørsmålet om det kunne pålegges jordkabling av et luftledning langs vegen som måtte flyttes som følge av endret vegtrasé. Saken ble reist fordi nettselskapet mente det var mulig å videreføre luftstrekket ved å flytte det til en annen trasé, men denne løsningen ble ikke eksplisitt drøftet i dommen. Retten uttalte i premiss 32 at:

"Det er ikke anført at vilkåret er uforholdsmessig tyngende i dette tilfellet, men pekt på at utbredte krav til overgang fra luftstrek til jordkabel kan bli svært tyngende for nettselskapene, og i neste omgang kundene. Som utgangspunkt legger jeg til grunn at eier av lavspent luftstrek i tettbygd strøk må finne seg i et pålegg om at ledninger skal legges i rør når anlegget må flyttes på grunn av omlegging av

veien. Legging av ledninger i rør kan imidlertid være kostbart, etter omstendighetene vesentlig mer kostbart enn luftlinjer, og jeg ser ikke bort fra at det kan være tilfeller hvor et slikt krav kan være uforholdsmessig."

Retten uttalte i premiss 31 at og det ble fra rettens side anført at miljøhensyn og andre samfunnshensyn vil være relevant å vektlegge:

"Det fremgår av motivene at formålsparagrafen først og fremst var tenkt som et signal til saksbehandlere på alle plan om ikke utelukkende å ta hensyn til veimyndighetenes spesifikke sektorinteresser, se Ot.prp.nr.60 (1994-1995) side 4. Når miljøhensyn og andre samfunnsinteresser uttrykkelig er nevnt som en overordnet målsetning for veistyresmaktene - i vår sak kommunen - mener jeg vilkåret om nedgraving av kablene i rør har den nødvendige saklige sammenheng med tillatelsen."

Miljøvirkninger av vegbyggingen forutsettes altså relevant ved vilkårssettingen. Det drøftes imidlertid ikke om luftledninger langs en veg faktisk inngår i vegtiltaket, eller om andre samfunnsinteresser som nettkundenes kostnader også bør ivaretas.

«Borgveiendommen» (Borgarting lagmannsrett) la også til grunn at det var hjemmel for å stille vilkår om overgang fra luftstrekk til jordkabel ut fra hensynene bak vegloven § 1a. Dette til tross for at flytting av luftledningen langs vegen ikke var nødvendig. Retten la til grunn at kommunens krav om jordkabel som erstatning for luftstrekk først og fremst var begrunnet i hensynet til estetikk og miljø.

6.3 Forslag til endringer

Ledningsforskriften § 16 første ledd synes i det store og hele å fungerer etter sin hensikt. Det er få klagesaker og få rettslige tvister.

Departementene finner at det ikke er nødvendig å foreslå betydelige endringer i dagens regler. Det anses likevel nødvendig å foreslå nye bestemmelser som sikrer at flyttingen ikke fører til uforholdsmessige kostnader for ledningseier når det finnes billigere alternativer som samlet sett bør være akseptable også for vegmyndigheten. Det foreslår også å regelfeste dagens praksis om at vegmyndigheten kan ikke kreve vederlag (leie) for ledninger som er lagt i veggrunn, jf. ny bestemmelse i § 18 sjette ledd, som henger nøye sammen med regelen om flytteplikt for egnen regning i § 16 første ledd.

Hva utløser flytteplikt?

Ofte er det etablering eller flytting av annen infrastruktur i veggrunn som utløser ønsker om flytting av eksisterende ledninger i veggrunn. Et eksempel er etablering av nye rør for vann og avløp som gir behov for flytting av eksisterende ledninger i eller ved vegen.

Slike flyttinger vil ofte være nødvendige og rasjonelle, og bør da gjennomføres.

Spørsmålet er imidlertid hvem som skal betale for flyttingen. Ved etablering av nye

ledninger som krever flytting av andre ledninger er praksis at eier av den nye ledningen betaler for eventuell flytting av andres ledninger. Dette fordi det er den nye ledningen som utløser alle kostnadene, og fordi eiere av etablerte ledninger forutsettes å ha rett til å la sine ledninger ligge uberørt av andres tiltak. Det er kun for vegeier at det er unntak fra denne hovedregelen, og dette skyldes at ledninger i veggrunn ble tillatt etablert med et vilkår om flytteplikt for egen regning.

Etablering av nye ledninger ut fra behovet hos andre selskaper og etater enn vegeier utløser ikke flytteplikt etter vegloven og ledningsforskriften. «Nødvendig av hensyn til veginteressene» innebærer at det kun er tiltak som vegeier må foreta for hensiktsmessig ombygging og drift av vegen som utløser flytteplikt.

At en kommune både er vegeier og eier av VA-anlegg betyr ikke at etablering av nye VA-anlegg er nødvendig ut fra veginteressene. Ved behov for nye tiltak for annen infrastruktur enn veg praktiseres regelen om at eier av ny infrastruktur normalt tar alle kostnader ved etableringen.

Departementene foreslår at det presiseres i ledningsforskriften § 16 første ledd at flytteplikten inntreffer som følge av vegtiltak.

Flytting og omfang av ombygging

Ledningsforskriften § 16 første ledd har i dag formuleringen «foreta endringer på ledningsanlegg, eller eventuelt fjerne anlegget». Fjerning av en ledning kan betyr at anlegget tas ut av drift, graves opp og deponeres, eller at det flyttes til et helt annet sted. For et ledningsanlegg som er i drift er slike løsninger ikke aktuelle, og det bør derfor velges en annen formulering. Departementene foreslår derfor at § 16 i ledningsforskriften benytter "flytte" i stedet for "fjerne".

Det kan opptre tilfeller der pålagt flytting eller ombygging for egen regning innebærer vesentlig økte kostnader sammenlignet med en enkel flytting av det eksisterende anlegget. Dette gjelder særlig der det kreves ombygging av kraftledninger i luft til jordkabelanlegg, men kan også gjelde krav om omfattende ombygging av ledninger i grunnen og kabling av bredbånd på stolper langs vegen. Departementene mener at det i forskriften er grunn til å presisere at flyttinger og ombygginger bare skal pålegges bekostet av ledningseier i det omfang dette er nødvendig for veginteressene.

Distribusjonsledninger for kraft og ledninger for bredbånd føres ofte på stolperækker langs kommunale veger. Slike anlegg er teknisk og økonomisk rasjonelle løsninger som normalt godt kan kombineres med sikker og rasjonell vegdrift. Luftledninger i tettbebyggelse blir samtidig ofte vurdert som lite ønskelig ut fra sine visuelle virkninger. Eksisterende luftledninger tillates likevel etter gjeldende kablingspraksis beholdt fordi det er svært kostbart å erstatte luftledninger med jordkabelanlegg.

Der en veg skal flyttes slik at luftledninger langs vegkanten må flyttes, skal ledningseier åpenbart etter flytteplikten betale for flytting av luftledningen til en ny trasé. Normalt vil

det imidlertid være mulig å etablere en ny stolperekke langs ny veg, og ledningseier skal da bekoste denne flyttingen. Vegmyndigheten kan også ha hensyn som gjør at det ikke er ønskelig at det reetableres luftspenn. Slike hensyn kan eksempelvis være trafiksikkerhet som tilsier at det ikke er ønskelig å etablere stolper langs vegen. Knapphet på areal eller tekniske forhold kan gjøre det nødvendig å erstatte en luftledning med et jordkabelanlegg. Også slike tilfeller dekkes av flytteplikt for ledningseiers regning.

I noen tilfeller er det imidlertid ikke sterke vegfaglige hensyn som taler imot å flytte luftledningen til ny trasé, men at vegmyndigheten ut fra andre hensyn enn de vegfaglige ikke ønsker luftledning. Det kan være visuelle hensyn for bomiljøet som gjør at flytteplikten etter vegloven ønskes brukt til å kreve kabling av kraftoverføringen eller bredbåndsnettet.

Flere kommuner har retningslinjer som tilsier at ledninger i luftspenn skal ombygges til jordkabler når det er hjemmel for det etter vegloven. Det er ukjent hvilket omfang slik omlegging har i dag. Jordkabling kan innebære store kostnader for ledningseierne, også fordi det må graves stikkledningsgrøft inn til hver husstand. Det er derfor viktig å forebygge at det kan oppstå en praksis som pådrar ledningseierne urimelig store kostnader når slike vilkår fastsettes av vegmyndigheten uten at de berører vegfaglige hensyn i nevneverdig grad.

De ulovfestede forvaltningsrettslige skrankene for slike vedtak gjelder bare dersom det fremstår som et sterkt urimelig eller uforholdsmessige vedtak. Disse prinsippene fanger ikke mildere grader av urimelighet eller totale kostnader ved en generell praksis med pålagt kabling ut over det som er nødvendig ut fra veginteressen.

Departementene viser her til at flytteplikt for egen regning er etablert for å sikre at vegeier kan foreta nødvendige endringer og utbedringer av vegen uten å få ekstrakostnader som følge av etablerte ledningsanlegg. I nødvendige endringer ligger framkommelighet og sikkerhet, men også miljømessige tiltak som er direkte tilknyttet veganlegget. Det er slike tiltak som ligger i ledningseiers plikt til for egen regning å foreta endringer i sine anlegg av hensyn til veginteressen. Ledningseier er i utgangspunktet ikke forpliktet til å betale for endringer som kommuner *av andre årsaker* ønsker å få gjennomført, herunder hensynet til visuelle forbedringer for eksisterende bomiljø.

Ved utforming av nye veganlegg skal det etter veglova § 1a tas hensyn til naboene og et godt miljø. Dette innebærer bl.a. at traséføring, vegkanter og støyskjermer skal gi et godt visuelt uttrykk. Kravet innebærer imidlertid ikke at forbedring av eksisterende veger skal benyttes til å kreve opprydding i anlegg som eies av eksterne og ligger langs vegen. § 1a pålegger dessuten vegeier ved vegtiltak å ta hensyn til andre samfunnsinteresser, som etter ordlyden også omfatter bredbåndskundenes eller strømkundenes interesser av ikke å bli pålagt ekstra kostnader.

Det er vanlig at kommunene har mål om gradvis å fjerne eksisterende luftledninger i boligstrøk, og det er reist spørsmål om vegtiltak og annen graving i veg ikke bør benyttes til å gjennomføre kabling basert på kostnadsdeling.

Departementene foreslår å presisere i ledningsforskriften § 16 annet ledd at tillatelser til nye anlegg etter pålagt flytting ikke må ha vilkår som går ut over det som er nødvendig for å fremme veginteressen slik den fremgår av veglova med forskrifter. Hvis det er andre hensyn enn rasjonell utbygging og drift av vegen, herunder god miljømessig utforming av vegen, eller betryggende trafikkavvikling som ønskes fremmet, kan slike hensyn ikke begrunne kostbare ekstrakrav til ledningseier. Begrunnelsen for å kreve kabling i stedet for luftledninger er f.eks. ofte hensynet til et bedre bomiljø, og ikke at kabling er nødvendig for veginteressen. I slike situasjoner kan det ikke kreves kabling på ledningseiers bekostning.

Departementene foreslår videre i § 16 tredje ledd første punktum at det skal foretas en interesseavveining mellom veginteressen og ledningsinteressen ved ny tillatelse når ledning må flyttes av hensyn til veginteressen. Hensynet bak bestemmelsen er å sikre at flyttingen ikke blir en urimelig belastning for ledningseier, hensett til at han fra før har hatt ledningsanlegg på stedet. I tillegg foreslår departementene i tredje ledd annet punktum at der vegmyndigheten etter interesseavveiningen ikke har adgang til å stille et vilkår, likevel kan sørge for at løsningen blir gjennomført gjennom å inngå avtale med ledningseier. Forutsetningen er da at vegmyndigheten dekker merkostnaden som denne løsningen medfører.

Forslag til regelendringer

Ledningsforskriften § 16 skal lyde:

Ledningseier er forpliktet til for egen regning å foreta endringer på ledningsanlegg, eller *flytte* ledningsanlegget, *som følge av vegtiltak*, dersom det er nødvendig av hensyn til veginteressen.

I en ny tillatelse etter veglova § 32 som følge av endring eller flytting av ledningsanlegg etter første ledd, kan vegmyndigheten kun stille de vilkårene som følger av forskriften her eller vegloven.

Det kan ikke stilles vilkår etter annet ledd som på en urimelig måte fordyrer eller vanskeliggjør ledningsanlegget uten at fordelene for veginteressen blir klart større enn ulempene for ledningsanlegget etter en samlet vurdering. Dersom fordelene for veginteressen ikke er klart større etter en samlet vurdering, kan vegmyndigheten inngå avtale med ledningseier hvor vegmyndigheten dekker merkostnaden denne løsningen medfører for ledningseier sammenlignet med det som følger av første punktum.

Ledningsforskriften § 18 sjette ledd skal lyde:

Vegmyndigheten kan ikke kreve vederlag (leie) for ledninger som er lagt i veggrunn.

7 Regler om ekstra trekkør

7.1 Bakgrunn

Det har i noen tilfeller oppstått uenighet om fordelingen av kostnadene ved ekstra trekkør. Dette gjelder særlig i tilfeller der det er behov for utvidelse av grøften for å gi plass til et ekstra trekkør eid av vegmyndigheten.

7.2 Gjeldende rett

Ledningsforskriften § 16 andre ledd har regler om trekkør som innebærer at vegmyndigheten kan gi pålegg om legging av trekkør i forbindelse med gravetillatelse. Hensikten med reglene er å hindre unødig graving i ettertid. Bestemmelsen lyder:

"Vegmyndigheten kan, i forbindelse med tillatelsen, kreve at det legges ekstra trekkør i lednings- og kabelgrøfter. Vegmyndigheten skal eie trekkørørene og bære kostnadene for trekkørørene."

Regelverket på dette området skal forstås slik at vegmyndigheten (kommunen) skal dekke alle kostnader med trekkøret om den ønsker å disponere et ekstra trekkør. I de tilfeller der det er plass til ekstra trekkør uten å endre grøftetverrsnittet betaler vegmyndigheten bare for selve røret. I tilfeller der det blir behov for utvidelse av grøftetverrsnittet som følge av ekstra trekkør, vil det være behov for ekstra prosjektering og graving. I slike tilfeller kommer kommunen inn som en part i en koordinert graving, og dekker etter vanlig praksis sine egne kostnader.

Mange ledningseiere legger i tillegg trekkør på frivillig grunnlag for å dekke eget fremtidig kapasitetsbehov.

7.3 Forslag til endring

Regelverket synes hensiktsmessig, men det er behov for presiseringer når det gjelder hvilke kostnader vegeier skal dekke ved pålegg om å legge ned trekkør med hjemmel i bestemmelsen. Det foreslår derfor en presisering i forskriften om at vegmyndigheten skal dekke alle merkostnader ved pålegg om legging av trekkør. Med "merkostnader" menes kostnader ut over det som ellers ville påløpe, dvs. eventuelle ekstra prosjekteringskostnader og graving (f.eks. dypere og bredere grøfter) enn det som ville vært nødvendig uten trekkørørene.

Det bør i veiledningen til ledningsforskriften bli presisert at vegmyndigheten er ansvarlig for stedfesting, forvaltning og utleie av egne rør.

Reglene om trekkør passer ikke inn i § 16, som bør begrenses til å omfatte flytteplikten. Det foreslås derfor at bestemmelsen om trekkør flyttes til § 5 som et nytt fjerde ledd.

Forslag til regelendringer

Ledningsforskriften § 5 fjerde ledd skal lyde:

Vegmyndigheten kan, i forbindelse med tillatelsen, kreve at det legges ekstra trekkør i lednings- og kabelgrøfter. Vegmyndigheten skal eie trekkørene og bære kostnadene for trekkørene, samt bekoste alle merutgifter forbundet med å legge ned ekstra trekkør. Vegmyndigheten kan kreve vederlag av ledningseiere som vil benytte ledig kapasitet i trekkørene.

8 Overdekkingskrav

8.1 Bakgrunn

Kostnadene ved etablering av ledninger i grunnen avhenger i stor grad av hvor dypt de enkelte rør og kabler kreves lagt. Ledningseierne mener det stilles unødige strenge krav til gravedybde og at dette kan påføre ledningseiere store uønskede ekstrakostnader.

Noen dybdekrav vil følge av tekniske og sikkerhetsmessige forhold tilknyttet den enkelte type ledning, og i tillegg stilles det ekstra krav fra veggeiers begrunnet ut fra bl.a. bæreevne og vedlikehold.

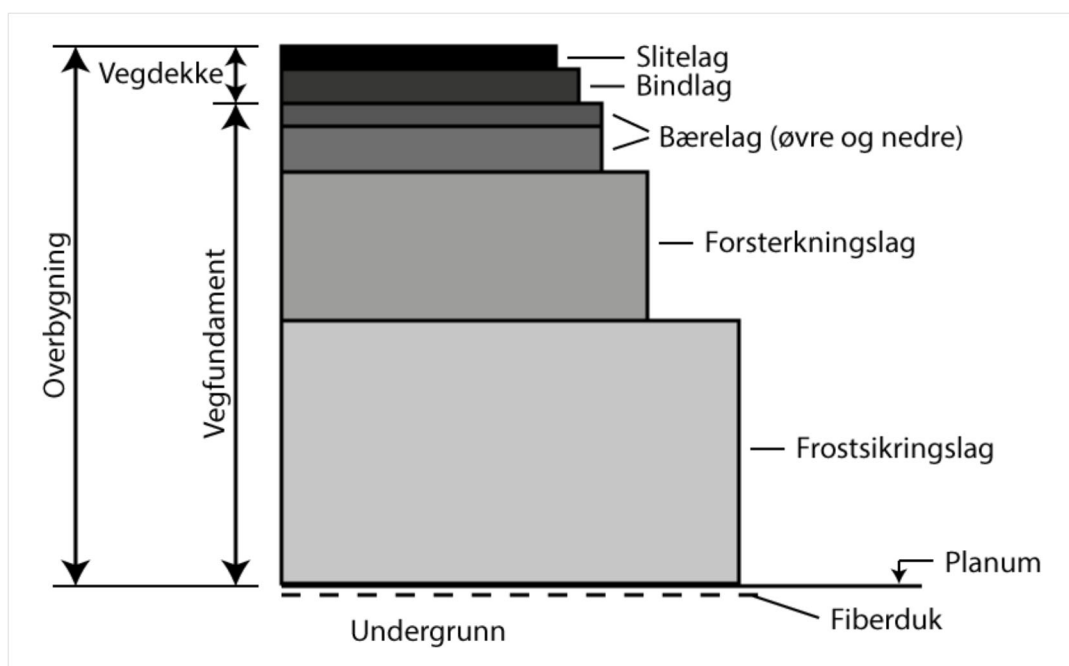
I diskusjonene om gravedybde viser vegmyndigheten til at overdekkingskravene må variere avhengig av vegens grunnforhold, omgivelser, funksjon, oppbygging og trafikkmengde.

Ledningseiere mener krav til overdekking varierer for mye fra kommune til kommune, og ønsker seg klarere krav til moderat og lik praksis hva gjelder overdekkingskrav.

8.2 Nærmere om vegoverbygging mv.

Formålet med vegoverbygging

Vegoverbyggingen skal kunne bære tunge trafikkklaster og fordele spenninger fra repetert belastning ned gjennom konstruksjonen og til undergrunnen uten at det oppstår skadelige eller uakseptable deformasjoner. Vegoverbyggingen må også tåle de ulike klimatiske påkjenninger og opprettholde tilstrekkelig bæreevne gjennom hele året. For å oppfylle disse kravene bygges vegoverbyggingen opp av ulike lag som hver har sin funksjon i den totale konstruksjonen.



De forskjellige lagene i en vegoverbygging

Ledninger i eller under veg

SINTEF utførte i 2012 en analyse for Samferdselsdepartementet der en av konklusjonene var: «Det er ut fra en teknisk synsvinkel unødvendig å ha 80 cm dype grøfter for rør inntil 125 mm. 40 cm overdekning ser ut til å være tilstrekkelig». Beregningene ble utført som elementmetodeberegninger, og fokus på beregningene var mer rettet mot om selve rørene tålte belastningene fra trafikken enn om det oppstår permanente deformasjoner på asfaltoverflaten grunnet trafikklastene.

Ut fra dette kan det synes som om Statens vegvesen bør tillate at ledninger med diameter opp til 125 mm kan legges i forsterkningslaget, med en ledningsdybde på minimum 40 cm (dybde fra topp asfaltdekke til overkant ledning). Følgende forutsetninger må være oppfylt i slike tilfeller:

- Ledningene må ha tekniske egenskaper som tilsier at ledningene tåler trafikkbelastningene uten at det oppstår varige deformasjoner. Dette betyr at rørene må ha en veggstivhet som gjør at de ikke deformeres over tid når de utsettes for trafikkbelastninger.
- Ledningstraseen skal mettes med masser som tilfredsstillter kravene til forsterkningslagsmasser og som har tilsvarende bæreevne som forsterkningslaget. Spesielt må en være oppmerksom på faren for at massene som legges tilbake i grøften kan «drysse/infiltreres» i grove forsterkningslagsmasser. Massene som legges tilbake i grøfta (i frostsikringslaget) bør derfor ha samme korngradering som forsterkningslagsmassene i vegen.

- Det stilles tilleggskrav om at ledningen må ligge minimum 10 cm under bærelaget. Dersom det må benyttes spesielle omfyllingsmasser som avviker fra forsterkningslagsmassene i vege, må avstanden ned til toppen av omfyllingsmassene være 40 cm. Det betyr at ledningen i dette tilfellet må legges på en dybde som er lik 40 cm pluss tykkelsen av omfyllingsmassene over ledningen, minimum 20 cm (60 cm til toppen av omfyllingsmassene).
- Ved oppgradering eller omlegging av vegeier kreve at ledningene flyttes ned til ledningssonen under forsterkningslaget. Dette kravet er spesielt aktuelt dersom det graves ned i en dybde der ledningene ligger.
- Ved legging av ledninger i et eventuelt frostsikringslag må ikke omfyllingsmassene ha en korngradering som gjør at de fungerer som drenslag. Massene som legges tilbake i grøfta må ha samme korngradering (som frostsikringslaget).

Forskrift om elektriske forsyningsanlegg (fef) krever at kabler skal ha minimum 0,4 m jordoverdekning. Ved forlegning i tettbygde strøk, i veg og områder knyttet til veg som for eksempel fotgjengerfelt, skal kabler i tillegg beskyttes med overdekningsbord eller tilsvarende.

Med jordoverdekning større enn 0,6 m er det ikke behov for tilleggsbeskyttelse.

N200: Henviser til fef, minimum overdekning på 0,4 m.

Veileder, ledninger i riksveger

Overdekningen skal normalt være minimum 80 cm. Slik minimum overdekning skal også gjelde der ledninger krysser veg.

For rør inntil 125 mm er det tilstrekkelig med 40 cm overdekning.

Veileder, ledninger i kommunale veger (høringsutkast)

Hovedregelen er at ledningene med omfyllingsmasser (ledningssone) skal plasseres under vegens overbygning.

Minimum 40 cm overdekning, og minimum 40 cm under teoretisk grøftedybde.

Ledninger i områder utenfor vegkant (< 3m, § 32)

I disse områdene må man ta hensyn til arbeid i område:

- Grøfterensing
- Brøytetikker
- Rekkverk
- Ispigging

I slike områder bør ledningene ha større overdekning dersom de ikke er mekanisk beskyttet på annen måte eller ligger utenfor ytre grøftekant, minimum 2 m utenfor grøftebunn.

Særskilt om microtrenching

Maskinskjæring av smale og grunne spor gjennom vegdekket for nedlegging av bredbånd eller andre tynne signalkabler (microtrenching) er mange steder en vanlig og kostnadseffektiv anleggsmetode. Microtrenching er en relativt enkel, rask og rimelig måte for fremføring av bredbånd i veggrunn og kan gi langt raskere utbygging av høyhastighetsbredbånd (f.eks. fiberbredbånd) til en langt lavere kostnad enn ved tradisjonell graving. Metoden kan dermed raskt og rimelig gi flere husstander og virksomheter tilgang til høyhastighetsnett.

Metoden er samtidig kritisert fordi det kan oppstå vanninntrenging og vanskeliggjør senere vedlikehold ved at kablene ligger høyt i vegkonstruksjonen og må flyttes ved f.eks. fresing og legging av nytt dekke. Kritikere hevder også at metoden ikke bør brukes når det er knust berg eller tilsvarende i bærelaget. Årsaken er at stein raser ned i sporet under saging og en får dermed ikke lagt ned ledningen på tilstrekkelig dybde. Det er også anført at metoden ikke bør benyttes i hjulsporene da erfaring tilsier at det oppstår oppsprekking i fugen mye raskere her enn utenfor hjulsporene. De er også vist til at på sykkelareal kan oppsprekking og synk i fugen bli en sikkerhetsrisiko. Enkelte steder har en observert at fugen «forvitrer» over tid og at den ikke beholder sine elastiske egenskaper

Det har vært uenighet om microtrenching bør tillates og om hvilke krav som bør stilles ved eventuell gjennomføring. Det er særlig fra kommunalt hold gjennom mange år vært uttrykt skepsis til microtrenching som metode ved legging av kabler i veggrunn. I noen tilfeller har vegeier på generelt grunnlag overhode ikke akseptert metoden på sine veger.

Ved microtrenching kreves det en overdekning over øverste ledning på minimum 15 cm. Ved moderne metoder for microtrenching legges ledninger gjerne dypere, det vil si med gravedybde på 20 cm eller mer.

8.3 Gjeldende rett, krav i håndbøker mv.

I gjeldende graveregler har vegmyndighetene ulike krav til gravedybder. Disse er delvis begrunnet i Statens vegvesens vegnormal N-200 Vegbygging som gjelder for all offentlig veg, og i lokale tilpasninger ut fra områdevis vurderinger.

Dybdekravet vil kunne variere ut fra hensynet til følgende faktorer:

- Trafikkmengde
- Vegtype
- Dekketype og tykkelse
- Bærelagstype og tykkelse

- Grunnforholdene som vegen fundamenteres på

Omfillingsmasser til ledninger kan gi svekkelser i vegens evne til å tåle frost og trafikkpåkjenninger. Ledningsområdene får avvikende påvirkning i forhold til resten av vegen og dette vil føre til setningsskader hvis ledningene ikke plasseres riktig i forhold til lagdelingen og massene i vegkonstruksjonen.

Vegdirektoratet sendte på vegne av Samferdselsdepartementet i 2016 på høring et forslag til veileder for graving i *kommunal veg* med høringsfrist 31.8.2016⁵. Veilederen er foreløpig ikke satt i kraft. I veilederen foreslås at ledningene med omfillingsmasser (ledningssone) som hovedregel skal plasseres under vegens overbygning. Det foreslås likevel at rør med mekaniske egenskaper som tilsier at det ikke er behov for tradisjonell omfillingsmasse, kan plasseres i forsterkningslaget og at ledningsdybden da skal være minimum 40 cm. Minimum gravedybde i terreng ved siden av veg er 40 cm.

Krav til overdekning på riksveger er omtalt i veilederen som ble utgitt av Samferdselsdepartementet for *riksvegnettet* samtidig med at ledningsforskriften ble vedtatt i oktober 2013⁶. Ifølge veilederen skal rør og kabler som krysser eller går langs en riksveg som hovedregel ha minst 80 cm overdekning, men med mulighet for fleksible løsninger, alt etter ledningstype, vegtype og graveteknikker. For rør med en diameter inntil 125 mm er det tilstrekkelig med 40 cm overdekning. Ifølge veilederen kan vegmyndigheten sette egne vilkår om annen overdekning for ulike ledningstyper, vegtyper og graveteknikker som for eksempel microtrenching.

Det har vært uenighet om microtrenching bør tillates og om hvilke krav som bør stilles ved eventuell gjennomføring. I noen tilfeller aksepterer vegeier ikke metoden på generelt grunnlag.

Det er avklart at metoden som hovedregel skal tillates hvis den oppfyller vegeiers krav til teknisk gjennomføring av arbeidet og til traséføringen. Det bør kunne stilles krav til trasé og gjennomføring, og det vil måtte gjøres konkrete vurderinger i hver sak. På riks- og europaveger er microtrenching lite aktuelt.

8.4 Forslag til endring

Det fremstår to muligheter hvis man velger å forskriftsfeste gravedybde:

1. *Henvis i forskriften til vegnormaler (N200) som gir klare krav til alle offentlige veger, og veiledninger.*

⁵ <http://www.vegvesen.no/fag/publikasjoner/Offentlige-hoeringer/Hoering?key=1375701>

⁶

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/veg20og20vegtrafikk/ledningsforskrift/veileder_131009_ledning.pdf

Når det i forskrift henvises til normaler (N200) åpnes det for et kjent regime for søknad om fravik og behandling av denne.

- 2. Forskriftsfeste minimum gravedybde som skal gis i den enkelte gravetillatelse, og eventuelt åpne for å kunne avvikes fra kravene i forskriften når det uttrykkelig er åpnet for det i vegnormalen eller det blir gitt dispensasjon.*

Det første alternativet innebærer en relativt kortfattet forskriftstekst som henviser til vegnormal N200.

Det andre alternativet innebærer å sette krav til gravedybder direkte i forskrift. Fordelen med en slik tilnærming er at det vil skape større forutsigbarhet med hensyn til hvilke krav som gjelder til gravedybde. Departementene foreslår at de viktigste kravene til gravedybder fastsettes i forskrift, men slik at disse kan fravikes når det er saklig grunn til det og det åpnes for det i gjeldende veiledere. Departementene mener det skaper størst forutsigbarhet for alle parter.

Forslaget innebærer at det bare er adgang til å gjøre avvik fra forskriftskravet dersom ledningseier ber om det og vegnormalen åpner for det, eller partene har inngått avtale om å fravike overdekkingskravene. Statens vegvesen sin publikasjon *Håndbok N200 Vegbygging*⁷, er under revisjon. Håndboken er rettet mot alle som planlegger, dimensjonerer og bygger i all offentlig veg. Departementene vil sørge for at det så klart som mulig fremgår i hvilke tilfeller kravene til gravedybde i forskriften kan fravikes.

Forskriftskrav i kombinasjon beskrivelser i håndboken for avvikssituasjoner vil etter departementenes syn skape en stor grad av forutsigbarhet med hensyn til hvilke krav som stilles til overdekning og en bedre faglig forståelse hos ledningseierne for hvorfor kravene stilles, og hvorfor de kan variere fra sted til sted, og når de kan framvises. Informasjonen i håndboken vil også hjelpe vegmyndigheten til bedre å kunne begrunne avvikende gravedyder.

Det vises for øvrig til de prinsipper for avstander man er blitt enige om i NS 3070-1:2015 Samordning av ledninger i grunnen del 1: Avstandskrav⁸ (Standard Norge). Standarden tar ikke stilling til gravedybder.

Tekniske spesifikasjoner for reparasjoner etter ledningsarbeider skal også være faglig begrunnet og framgå av N-200.

Departementene mener en forskriftsfeste at ny teknologi og alternative metoder til graving som hovedregel skal tillates hvis den ivaretar vegeiers krav til teknisk gjennomføring av arbeidet og til traséføringen. Det overlates til vegmyndigheten i det

⁷ <http://www.vegvesen.no/fag/publikasjoner/Handboker/om-handbokene/vegnormalene/n200>

⁸ <http://www.kommunalteknikk.no/norsk-standard-for-samordning-av-ledninger-i-grunnen-del-1-avstandskrav-ns-3070-12015.5794606-297922.html>

enkelte tilfelle å vurdere kvaliteten på utførelsen. Ledningseiere som ønsker å bruke alternative metoder er ansvarlig for å framskaffe nødvendig dokumentasjon. Tillatelse bør vurderes ut fra en forsvarlighetsvurdering. Reglene bør utformes slik at vegeier skal ikke på generelt grunnlag kunne sette seg imot bruk av metoden.

Forslag til regelendringer

Ledningsforskriften § 5 femte og sjette ledd skal lyde:

Minimum gravedybde skal fremgå av tillatelsen etter veglova § 32. Ved legging av ledninger i eksisterende veger kan vegmyndigheten ikke kreve større gravedybde enn

- a. 80 cm for ledninger som krysser eller går langs riksveg,*
- b. 60 cm for ledninger som krysser eller går langs annen veg,*
- c. 40 cm for rør med en diameter inntil 125 mm som krysser eller går langs riksveg eller annen veg,*
- d. 40 cm for ledninger i terreng ved siden av riksveg eller annen veg,*
- e. ved bruk av særskilt egnede metoder skal grunnere dybder enn nevnt i c) og d) tillates når vegmyndigheten finner det forsvarlig.*

Vegmyndigheten kan når særlige grunner foreligger gi dispensasjon fra reglene i femte ledd. Det kan også inngås skriftlig avtale mellom partene om avvik fra reglene i femte ledd.

9 Administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene

Regelendringene som berører retten til å ligge i veg, jf. ledningsforskriften §§ 1 andre ledd og 5 første ledd, innebærer økte krav til begrunnelse av vedtak, men antas ellers ikke å få store praktiske, administrative eller økonomiske konsekvenser fordi ledningseier stort sett får aksept for å legge ledninger i veggrunn når de søker om tillatelse. I dag er det etter det departementene kjenner til knapt klager på vedtak om gravetillatelser. I den grad antallet klagesaker øker, vil det føre til økt belastning for vegmyndigheten og klageinstansen. Det er likevel ikke grunn til å tro at det blir noen vesentlig økning i antallet klagesaker.

Endringene i reglene om trekkør, jf. ledningsforskriften § 5 fjerde ledd, antas å ikke få betydelige administrative eller økonomiske konsekvenser. I noen tilfeller kan endringene føre til at ekstra trekkør ikke blir pålagt fordi vegmyndigheten må bære alle kostnadene ved ekstra trekkør, også eventuelle økte anleggskostnader.

De nye reglene til overdekningskrav, jf. ledningsforskriften § 5 femte og sjette ledd, vil sørge for mer lik behandling av krav om gravedybde i kommunene og øke forutsigbarheten for ledningseier. Økt forutsigbarhet vil gi lavere kostnader ved utbygging av nye ledningsanlegg og dermed kunne føre til mer utbygging av for eksempel høyhastighets bredbånd. Reglene skal ikke føre til redusert kvalitet på veggen ved gravearbeider i forhold til situasjonen i dag. Det er viktig at unntaksreglene i sjette ledd utformes så klare som mulig for å unngå unødige klagesaker.

Endringene i reglene om flytteplikt, jf. ledningsforskriften § 16, vil begrense kommunens muligheter for å belaste ledningseier for store ekstra kostnader der det finnes billigere alternative plasseringer enn det vegmyndigheten primært måtte ønske. Bestemmelsene øker kravene til begrunnelse av vedtak og kan også føre til en økning i antallet klagesaker og eventuelt tvistesaker for domstolene. Det er likevel grunn til å anta at partene i de fleste saker, som i dag, vil komme til enighet og at det ikke blir noen vesentlig økning antall klagesaker eller rettsvister. Ledningseier vil få reduserte kostnader av de nye reglene ved ny plassering av ledningene, mens vegmyndigheten i noen tilfeller kan få økte kostnader dersom det pålegges flytting f.eks. fra luft til kabel i grunnen som følge av andre tiltak enn vegtiltak.

Reglene om kostnadsdekning, jf. ledningsforskriften § 18 første og andre ledd, er nye. Statlig og fylkeskommunale vegmyndigheter krever ikke gebyr i dag. Etter det departementene kjenner, gjør kommunene gjør dette i varierende grad. De nye reglene forutsetter at vegmyndighetene må holde seg innenfor selvkost. Departementene antar at de nye reglene vil føre til at kommunale gebyrer blir mer forutsigbare og at eventuelle urimelig høye gebyrer som i dag ikke holder seg innenfor prinsippet om selvkost må reduseres. Staten og fylkeskommunene vil med de nye bestemmelsene kunne endre praksis og kreve sine utgifter dekket. Dette vil i så fall føre til noe økte kostnader for ledningseierne. Det legges imidlertid lite ledninger i statlig og fylkeskommunal veg sammenliknet med kommunal veg, så de økte kostnadene som følge av dette må antas å bli relativt begrensede.

De nye reglene om istandsetting, jf. ledningsforskriften § 18 fjerde ledd, regelfester det som er dagens praksis, nemlig at ledningseier har økonomisk ansvar for full istandsetting, og det er også praksis at det blir inngått avtaler om annen istandsetting når forholdene tilsier det.

Reglene om garantistillelse, jf. ledningsforskriften § 18 femte ledd, blir presisert uten at det bør føre til endringer i praksis. Det må antas at bruken av garanti vil kunne øke når vegmyndighetene som har benyttet forringelsesgebyr for ledningsarbeider i vegen ikke kan videreføre denne praksisen. Kommunene skal uansett ha dekket sine kostnader. Bestemmelsen om at det ikke kan kreves forringelsesgebyr må antas å redusere ledningseiers kostnader i forbindelse med ledningsarbeider.

Den nye regelen om at vegmyndigheten ikke kan kreve vederlag (leie) for ledninger som er lagt i veggrunn, jf. ledningsforskriften § 18 sjette ledd, regelfester dagens praksis. Etter det departementene kjenner til, finnes det likevel eksempler på kommuner som krever liggeleie. Regelen vil derfor gi økt forutsigbarhet for ledningseier.

Forbudet mot å kreve leie i anleggsperioden for areal hvor ledningene skal legges, jf. ledningsforskriften § 18 sjette ledd, vil gi kommunene som krever slik leie reduserte inntekter samtidig som ledningseierne sparer tilsvarende beløp. Departementene har inntrykk av at det er få kommuner som krever leie i anleggsperioden og en er også kjent med at ordningen noen steder er omstridt. Kommunen vil i stedet for leie kunne vedta tvangsmulkt for å sikre at anleggsperioden ikke overskrider avtalt lengde. Denne ordningen vil kunne føre til noe mer administrasjon, men tvangsmulkten vil tilfalle vegmyndigheten og således kunne dekke eventuelle økte administrative kostnader. Ved tvangsinndrivelse vil kommunen også få dekket sine innkrevingskostnader.

Departementene legger til grunn at forslagene samlet sett ikke vil føre til vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser for vegmyndighetene eller ledningseierne sett i forhold til dagens situasjon.

10 Merknader til endringsforslagene

Veglova

Til § 32 tredje og fjerde ledd

Tredje ledd hjemler at det også kan gis forskriftsbestemmelser om gebyr for saksbehandling av tillatelse etter denne paragraf og § 30. Etter det departementene kjenner til, har statlig og fylkeskommunale vegmyndigheter så langt ikke krevd sine kostnader dekket for slik saksbehandling. Kommunale vegmyndigheter har i varierende grad innkrevd gebyrer. Lovendringen tar sikte på uttømmende å kunne forskriftsregulere vegmyndighetens adgang til å kreve gebyr for saksbehandling i forbindelse med tillatelser til ledningsarbeid i veggrunn. Departementene tar i forskrift sikte på å begrense gebyrene til å være innenfor prinsippet om selvkost.

Nytt fjerde ledd skal hjemle adgang til å fastsette forskriftsbestemmelser om tvangsmulkt i forbindelse med overskriding av tidsfrist som er gitt av vegmyndigheten for etablering av ledningsanlegg. Formålet er å sikre at ledningsarbeidene blir ferdigstilt innen avtalt tidspunkt. Tvangsmulkt kan bare besluttes når det i vedtaket om tillatelse samtidig blir satt frist for gjennomføringen. Vegmyndigheten står fritt til å velge om den vil illegge tvangsmulkt som dagsbøter eller engangssum. Det alminnelige forvaltningsrettslige prinsippet om forholdsmessighet vil gjelde for fastsetting av tvangsmulkten. Vedtaket om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet kan gi forskrift om fastsetting, utregning og ettergivelse av tvangsmulkt. Det kan f.eks. i forskrift fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, og som en kombinasjon av

løpende mulkt og engangsbeløp. Det kan fastsettes hvem som er den ansvarlige for overtredelsen og at vegmyndigheten kan nedsette eller frafalle ilagt tvangsmulkt når det ulovlige forhold er rettet. Tvangsmulkt tilfaller den ansvarlige for vegen, enten staten, fylkeskommunen eller kommunen.

Ledningsforskriften

Til § 1 andre ledd

Bestemmelsen er endret for å tydeliggjøre at ledningsinteressen skal vektlegges mer likeverdig med veginteressen i forbindelse med vurderingen av søknad om tillatelse til ledningstiltak som skal legges i veggrunn. Med veggrunn må en også forstå bruer og tunneler.

Til § 5

Første ledd fastsetter at vegmyndigheten skal foreta en interesseavveining mellom veginteressen og ledningsinteressen i forbindelse med behandlingen av søknad om ledningsarbeider i veggrunn. Det er tilstrekkelig med alminnelig interesseovervekt for at tillatelse må gis. Ved vurderingen kan vegmyndigheten bare legge vekt på ulempene ledningsarbeidet eller -anlegget har for vegmyndighetens arbeid med vegen eller fremtidige utvidelser av denne, sammenholdt med fordelene med den omsøkte plasseringen av ledningsanlegget. Både prissatte og ikke prissatte fordeler og ulemper kan tas med i interesseavveiningen. Når det er nødvendig vil vegmyndigheten måtte gjøre en samlet faktisk vurdering av de ulike interessene som gjør seg gjeldende basert på et skjønn.

Fjerde ledd inneholder bestemmelser om trekkør og er flyttet fra § 16 andre ledd. Det er nå presisert at vegmyndigheten må bekoste alle merkostnader forbundet med krav om legging av ekstra trekkør, og ikke bare utgiftene til innkjøp av selve røret. Merkostnadene vil således f.eks. kunne være ekstra prosjekteringsutgifter, gravekostnader mv. Begrepet "leie" i siste punktum er endret til "vederlag" for å synliggjøre at vegmyndigheten kan kreve enten leie eller en fast sum for bruken av trekkør, ev. en kombinasjon av disse. Selv om bestemmelsen bruker uttrykket "lednings- og kabelgrøfter", må dette forstås som alle typer ledningstraseer i tilknytning til veg, også traseer i f.eks. tunnel, over og under bruer mv.

Femte ledd fastsetter den største gravedybden som vegmyndigheten kan kreve i den enkelte tillatelse for framføring av ulike typer ledningsanlegg. Hensikten med bestemmelsen er å redusere ledningseiers kostnader ved slike arbeider og sikre større grad av likebehandling over kommunegrenser. Bestemmelsen i bokstav e) er spesielt myntet på framføring av ledning for elektronisk kommunikasjon som kan legges særskilt grunt sammenliknet med andre ledningstyper. Bestemmelsen åpner for å kunne benytte nyere

metoder for fremføring av ledning i veggrunnen, f.eks. microtrenching, der vegmyndigheten finner dette forsvarlig. Forsvarlighetsvurderingen må ta utgangspunkt i allment akseptert vegfaglig kunnskap. Vurderingen må dessuten knyttes opp til interesseavveiningen som skal gjøres etter første ledd. Bestemmelsen innebærer at det ikke kan fastsettes et generelt forbud f.eks. mot microtrenching i en kommune, da vurderingen må ta utgangspunkt i de konkrete forholdene på stedet der ledningen skal ligge.

Sjette ledd fastslår at vegmyndigheten kan gi dispensasjon fra reglene i femte ledd når det foreligger "særlige grunner". Formuleringen innebærer at det ikke er kurant å gi dispensasjon. Dispensasjoner må begrunnes. Et typisk eksempel på unntak vil være dersom annen anbefalt gravedybde fremgår av *Statens vegvesen Håndbok N200 Vegbygging*. Håndboken er under revisjon og vil bli oppdatert med så klare og konsise retningslinjer som mulig for i hvilke tilfeller gravedybden kan fravikes. Gravedybden kan også fravikes gjennom skriftlig avtale dersom ledningseier og vegmyndigheten er enig om det.

Til § 16

Første ledd begrenser plikten til å flytte ledningsanlegg for egen (ledningseiers) regning til de tilfeller der det er et vegtiltak som utløser flytteplikten. Begrepet vegtiltak har et snevrere innhold enn begrepet "veginteressens". Bestemmelsen innebærer at flytteplikten for egen regning f.eks. ikke vil omfatte pålegg om flytting av ledning fra luftstrek til ledning plassert i veggrunn dersom arbeidene med vegen springer ut av noe annet enn et vegtiltak, f.eks. hvis det gjelder etablering av et annet ledningstiltak (jf. "*Borgveiendommen*" (LB-2010-160288) (Hafslund Nett AS mot Bærum kommune)). Vegtiltak som kan begrunne flytting for egen kostnad vil f.eks. være forhold som gjelder hensynet til en betryggende trafikkavvikling eller drift og vedlikehold av vegen. Flytteplikten vil også gjelde der det er flere utløsende årsaker til et krav om flytting, f.eks. et fellesprosjekt mellom vegmyndigheten og flere ledningseiere.

I *annet ledd* presiseres at tillatelser til nye anlegg etter pålagt flytting ikke må ha vilkår som går ut over det som er nødvendig for å fremme veginteressens slik den fremgår av veglova med forskrifter. Hvis det er andre hensyn enn rasjonell utbygging og drift av vegen, herunder god miljømessig utforming av vegen, eller betryggende trafikkavvikling som ønskes fremmet, kan slike hensyn ikke begrunne kostbare ekstrakrav til ledningseier. Begrunnelsen for å kreve kabling i stedet for luftledninger er f.eks. ofte hensynet til et bedre bomiljø, og ikke at kabling er nødvendig for veginteressens. I slike situasjoner kan det ikke kreves kabling på ledningseiers bekostning.

Tredje ledd første punktum fastsetter at vegmyndigheten skal foreta en interesseavveining mellom veginteressens og ledningsinteressens ved ny tillatelse til plassering når ledning må flyttes etter første ledd. Bestemmelsen er et unntak fra bestemmelsen i § 5 første ledd om

alminnelig interesseovervekt, og innebærer at vegmyndigheten ikke kan stille vilkår som på en urimelig måte fordyrer eller vanskeliggjør ledningsanlegget uten at fordelene for veginteressene blir klart større enn ulempene for ledningsanlegget etter en samlet vurdering. Terskelen for f.eks. å kreve en plassering som er ugunstig for ledningseier er altså høyere her enn etter § 5 første ledd. Vegmyndigheten må gjøre en samlet vurdering, hvor også fordelene for vegmyndighetene skal komme i betraktning. Hensynet bak bestemmelsen er å sikre at flyttingen ikke blir en urimelig belastning for ledningseier, hensett til at han fra før har hatt ledningsanlegg på stedet. Bestemmelsen kommer til anvendelse der det er mulig med alternative plasseringer eller der det kan stilles ulike andre krav til ledningsanlegget, f.eks. krav til kvalitet mv. Bestemmelsen vil f.eks. kunne komme til anvendelse der en veg skal flyttes og det derfor er nødvendig å flytte et luftspenn som står på veggrunn. Hvis vegmyndigheten ønsker at luftspennet skal kables i jord og ikke bare flyttes til den andre siden av vegen, som ville være det billigste for ledningseier, kan det bare settes vilkår om dette såfremt det kan skje uten at det på en urimelig måte fordyrer eller vanskeliggjør ledningsanlegget og fordelene for veginteressene blir klart større enn ulempene for ledningsanlegget etter en samlet vurdering.

Tredje ledd annet punktum viser til tilfeller der vegmyndigheten etter interesseavveiningen i særregelen i tredje ledd første punktum ikke har adgang til å stille et vilkår, likevel kan sørge for at løsningen blir gjennomført gjennom å inngå avtale med ledningseier. Forutsetningen er da at vegmyndigheten dekker merkostnaden som denne løsningen medfører. I slike tilfeller åpnes det for at det inngås avtaler der ledningseier f.eks. betaler en andel tilsvarende det flytting av en luftledning ville ha kostet, mens vegmyndigheten betaler ekstrakostnaden med ombygging til jordkabelanlegg.

Til § 18

Overskriften er endret for å gi bedre uttrykk for innholdet. Overskriften er derfor utvidet fra bare å nevne ordet garanti, til å nevne både istandsetting, kostnadsansvar og garanti.

Første ledd gir bestemmelser om hvilke kostnader vegmyndigheten kan kreve dekket i forbindelse med tillatelse til ledningsarbeider. Adgangen er begrenset til nødvendig søknadsbehandling og utført kontroll samt nødvendig trafikkplanlegging, herunder arbeidsvarsling og skilting. Andre arbeider forutsettes utført eller forestått, og bekostet, av ledningseier. Dersom vegmyndigheten skal gjøre mer, må det eventuelt inngås avtale etter andre ledd. Dette kan f.eks. gjelde nødvendig kartlegging, koordinering av arbeidene på stedet og traséplanlegging. Vegmyndigheten kan bare kreve dekning for sine kostnader i tråd med selvkostprinsippet.

Andre ledd fastsetter det som egentlig er selvfølgelig, nemlig at vegmyndigheten kan inngå avtale med ledningseier om utførelse av ulike oppgaver som ellers ligger til ledningseier å utføre.

Tredje ledd gir hjemmel for at Kongen kan fastsette en nasjonal prisliste for kostnadsdekning. Prislisten kan omfatte alt arbeid eller bare deler av arbeidet, f.eks. kontrollen. Prislisten vil erstatte det aktuelle kommunale gebyret.

Fjerde ledd regelfester det som anses å være gjeldende rett i dag, nemlig prinsippet om at ledningseier skal sørge for full istandsetting av veggen slik at den får tilstrekkelig funksjonalitet og ikke kan forventes å få kortere levetid som følge av de utførte ledningsarbeidene. Det vil i mange tilfeller ikke være nødvendig med full istandsetting fordi vegmyndigheten vet at det skal utføres andre arbeider med veggen i nær fremtid. Bestemmelsen åpner derfor for at det kan inngås skriftlig avtale om annen istandsetting.

Femte ledd presiserer og utbygger dagens regler om garantistillelse for utførte ledningsarbeider i veggrunn. Det angis et alminnelig prinsipp om forholdsmessighet mellom garantiens størrelse og det arbeidet som er utført. I praksis må bestemmelsen forstås slik at både arbeidets art, omfang og risikoen for følgeskader kan tas i betraktning. Også varigheten av garantien bør stå i forhold til arbeidet omfang. Selv om bestemmelsen angir at det er ledningseier som må stille garantien, bør vegmyndigheten akseptere at den stilles av andre, f.eks. den entreprenøren som utfører ledningsarbeidene på vegne av ledningseier. I praksis vil garantien ha form av bankgaranti, men vegmyndigheten kan akseptere andre former for garanti så fremt det gir sikkerhet for å dekke følgeskader. Blir ikke utbedring foretatt innen en fastsatt varslet frist, kan vegmyndigheten la det bli utført for ledningseiers regning og risiko. Det legges ned forbud mot å kunne kreve forringelsesgebyr for å sikre istandsetting etter ledningsarbeid i veggrunn.

Sjette ledd regelfester gjeldende prinsipp om at vegmyndigheten ikke kan kreve vederlag (leie) for ledninger som er lagt i veggrunn. Til gjengjeld må ledningseier bekoste flytting av ledningsanlegg når dette er påkrevd som følge av vegtiltak og det er nødvendig av hensyn til veginteressene, jf. § 16 første ledd.

Sjuende ledd forbyr å kreve leie i anleggsperioden for areal hvor ledningene skal legges. Det kan til gjengjeld i tillatelse settes vilkår om at vegmyndigheten ved overskridelse av avtalt anleggsperiode kan fastsette tvangsmulkt. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge overskridelsen varer. Etter veglova § 32 kan det gis egne forskriftsbestemmelser om fastsetting, utrekning og ettergivelse av tvangsmulkt. Sjuende ledd forutsetter lovendring i veglova § 32 og forskriften vil tidligst kunne tre i kraft når lovendringen trer i kraft.

11 Samlet forslag til regelendringer

Forslag til lov om endringer i veglova

I

I lov 21. juni 1963 nr 23 om vegar gjøres følgende endringer:

§ 32 tredje og fjerde ledd skal lyde:

Departementet *kan gi forskrift om utgiftsdeling, sakshandsaming og gebyr, i samband med løyve etter denne paragrafen og § 30.*

Vegstyresmakta kan fastsette tvangsmulkt ved overskriding av tidsfrist som er gitt for etableringa av leidningsanlegg. Vedtak om tvangsmulkt kan berre bli fastsett dersom vedtaket samtidig set ein frist for gjennomføringa. Mulkta kan givast som dagsbøter eller som ein eingongssum. Vedtaket om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet kan gi forskrift om fastsetjing, utrekning og ettergiving av tvangsmulkt.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Forskrift om endringer i forskrift 8. oktober 2013 nr. 1212 om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig veg

Fastsatt av Samferdselsdepartementet xx. xx 2017 med hjemmel i veglova § 32.

I

§ 1 skal lyde:

§ 1 *Formål*

Forskriften skal sikre et ensartet og landsdekkende regelverk og øke graden av forutberegnelighet.

Det overordnede målet med vegen er å sikre framkommelighet på en trygg måte. *Vegmyndigheten skal samtidig bidra til at veggrunn skal kunne benyttes til framføring av annen nødvendig infrastruktur. Ved framføring av infrastruktur i veggrunn skal det tas hensyn til vegens tilstand og kvalitet.*

§ 5 skal lyde:

§ 5 *Vilkår for tillatelse*

Tillatelse til framføring av ledningsanlegg skal gis av vegmyndigheten når fordelene med den omsøkte plasseringen er større enn ulempene for vegmyndighetens arbeid med vegen eller utvidelse av denne.

Vegmyndigheten kan av hensyn til trafikkavviklingen kreve arbeidet utført på bestemte tider av døgnet, på bestemte tider av året eller innenfor en bestemt frist.

Vegmyndigheten kan stille nærmere vilkår for tillatelsen.

Vegmyndigheten kan, i forbindelse med tillatelsen, kreve at det legges ekstra trekkør i lednings- og kabelgrøfter. Vegmyndigheten skal eie trekkørene og bære kostnadene for trekkørene, samt bekoste alle merutgifter forbundet med å legge ned ekstra trekkør. Vegmyndigheten kan kreve vederlag av ledningseiere som vil benytte ledig kapasitet i trekkørene.

Minimum gravedybde skal fremgå av tillatelsen etter veglova § 32. Ved legging av ledninger i eksisterende veger kan vegmyndigheten ikke kreve større gravedybde enn

- a. 80 cm for ledninger som krysser eller går langs riksveg,*
- b. 60 cm for ledninger som krysser eller går langs annen veg,*
- c. 40 cm for rør med en diameter inntil 125 mm som krysser eller går langs riksveg eller annen veg,*
- d. 40 cm for ledninger i terreng ved siden av riksveg eller annen veg,*
- e. ved bruk av særskilt egnede metoder skal grunnere dybder enn nevnt i c) og d) tillates når vegmyndigheten finner det forsvarlig.*

Vegmyndigheten kan når særlige grunner foreligger gi dispensasjon fra reglene i femte ledd. Det kan også inngås skriftlig avtale mellom partene om avvik fra reglene i femte ledd.

§ 16 skal lyde:

§ 16 *Ledningseiers økonomiske ansvar*

Ledningseier er forpliktet til for egen regning å foreta endringer på ledningsanlegg, eller flytte ledningsanlegget, som følge av vegtiltak, dersom det er nødvendig av hensyn til veginteressen.

I en ny tillatelse etter veglova § 32 som følge av endring eller flytting av ledningsanlegg etter første ledd, kan vegmyndigheten kun stille de vilkårene som følger av forskriften her eller vegloven.

Det kan ikke stilles vilkår etter annet ledd som på en urimelig måte fordyrer eller vanskeliggjør ledningsanlegget uten at fordelene for veginteressen blir klart større enn ulempene for ledningsanlegget etter en samlet vurdering. Dersom fordelene for veginteressen ikke er klart større etter en samlet vurdering, kan vegmyndigheten inngå avtale med ledningseier hvor vegmyndigheten dekker merkostnaden denne løsningen medfører for ledningseier sammenlignet med det som følger av første punktum.

§ 18 skal lyde:

§ 18 *Istandsetting, kostnadsansvar og garanti*

Vegmyndigheten kan, ut fra prinsippet om selvkost, kreve å få dekket utgiftene for følgende arbeid som den utfører i den enkelte sak om tillatelse til ledningsarbeid:

c. nødvendig søknadsbehandling og utført kontroll

d. nødvendig trafikkplanlegging, herunder arbeidsvarsling og skilting

Kostnader for andre oppgaver enn nevnt i første ledd som utføres av vegmyndigheten for ledningseier, dekkes etter avtale mellom partene.

Kongen kan gi forskrift med nasjonal prislister for arbeider nevnt i første ledd.

Ledningseier skal etter etablering av ny ledning sørge for full istandsetting av vegen slik at den får tilstrekkelig funksjonalitet og ikke kan forventes å få kortere levetid som følge av ledningsarbeidene. Det kan inngås skriftlig avtale om annen istandsetting.

Vegmyndigheten kan, før ledningsarbeidet påbegynnes, kreve at ledningseier stiller økonomisk garanti for etterfølgende utbedring av vegen og senere følgeskader som kan tilbakeføres til ledningsarbeidet. Garantien må stå i rimelig forhold til omfanget av ledningsarbeidet og skal normalt ikke ha en varighet ut over fem år fra arbeidets avslutning. Blir ikke utbedring foretatt innen en fastsatt varslet frist, kan vegmyndigheten la det bli utført for ledningseiers regning og risiko. Forringelsesgebyr kan ikke kreves for å sikre istandsetting av veggrunn etter utført ledningsarbeid.

Vegmyndigheten kan ikke kreve vederlag (leie) for ledninger som er lagt i veggrunn.

Vegmyndigheten kan ikke kreve leie i anleggsperioden for areal hvor ledningene skal legges. Det kan i tillatelse settes vilkår om at vegmyndigheten ved overskridelse av avtalt anleggsperiode kan fastsette tvangsmulkt. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge overskridelsen varer.

II

Forskriften trer i kraft xx.xx.2017.

Ledningsarbeider som er omsøkt før forskriften trer i kraft behandles etter reglene som gjaldt da søknaden ble sendt til vegmyndighetene, hvis ikke annet blir avtalt.

12 Andre tema som er diskutert uten å føre til nye forslag

I det følgende omtales kort andre tema tilknyttet ledninger i veggrunn som har vært diskutert i samarbeidet mellom de berørte departementer. I dette høringsnotatet foreslås

ikke forskriftsendringer på disse områder, men noen av temaene følges videre opp i andre sammenhenger. Disse problemstillinger omtales her kun som informasjon til høringsinstansene.

12.1 Ledningsforskriftens erstatningsregler

Det har blitt stilt spørsmål ved hvordan erstatningsreglene i ledningsforskriften § 15 og § 17 er å forstå. Man har derfor hatt en diskusjon av dette som har avklart forståelsen av reglene.

Det følger av ledningsforskriften § 17 første ledd at ledningseier er ansvarlig for all skade som ledningsanlegget måtte påføre vegen (objektivt ansvar). I § 17 annet ledd er det angitt at ledningseiers erstatningsansvar overfor tredjemann reguleres av alminnelige erstatningsrettslige regler. Det følger videre av ledningsforskriften § 15 siste ledd at vegmyndigheten ikke er ansvarlig for ulemper som ledningsanlegget utsettes for som følge av vegmyndighetens vedlikeholds-, reparasjons- og utbedringsarbeid.

Dette innebærer at kostnader som ledningseier påføres som følge av alminnelig drift og vedlikehold av vegen ikke kan kreves dekket av vegmyndigheten. Det forventes at ledningene er lagt slik at de tåler alminnelig drift og vedlikehold av vegen.

Ledningsforskriften inneholder for øvrig ikke noen bestemmelser om vegmyndighetens erstatningsansvar. Det er imidlertid klart at de alminnelige ulovfestede erstatningsreglene gjelder. Paragraf 15 siste ledd fritar derfor ikke vegmyndigheten fra et eventuelt erstatningsansvar der årsaken til skaden er erstatningsbetinget uaktsomhet fra vegmyndighetens side (culpa).

12.2 Klagemyndighet

I vegsektoren er vegeier og vegmyndighet samme juridiske enhet. De som planlegger og får gjennomført vedlikehold og nyetableringer som vegeier inngår i samme etat som de som i egenskap av vegmyndighet gir tillatelser til etablering av ledninger i veggrunn. Ved eventuell uenighet om løsninger og økonomiske forhold mellom ledningseier og vegeier, avgjør vegmyndigheten.

Ledningseiere kan klage på vegmyndighetens vedtak, og klagen rettes da til nærmeste overordnede forvaltningsmyndighet i samsvar med forvaltningsloven § 28.

For kommunale veger er kommunens vegmyndighet førsteinstans, og klageinstansen er i utgangspunktet kommunestyret. Kommunestyret kan delegere oppgaven til formannskapet eller oppnevne en klagenemnd til å behandle klagen, jf. forvaltningsloven § 28 annet ledd. For fylkesveger er regionvegkontoret (administrativt underlagt Statens vegvesen) faglig underlagt fylkeskommunens administrasjon som førsteinstans, mens fylkestinget er klageinstans. Reglene om delegering til fylkesutvalget og oppnevning av klagenemnd gjelder tilsvarende for fylkeskommunen som for kommunen. For riksveger er

regionvegkontoret underlagt Vegdirektoratet som førsteinstans, mens Vegdirektoratet er klageinstans, jf. vegloven § 10.

Ledningseierne har reist spørsmål både om tilgang til veggrunn i første instans i dag avgjøres av en uavhengig myndighet, og om klagemyndigheten i praksis er et nøytralt, uavhengig organ. De reiser også spørsmål om vegmyndighetene har tilstrekkelig kompetanse innen ledningsspørsmål. Disse spørsmålene reises primært for kommunene som vegmyndighet.

Vegeier/vegmyndighet viser på sin side til at slike saker følger vedtatte regler etter vegloven og forvaltningsloven, og at det ikke er grunnlag for å lage egne klageregler for vedtak etter vegloven § 32.

Det er avklart mellom de berørte departementer at dagens klageordninger skal beholdes.

12.3 Bruk av entreprenører

Det har vært diskutert om det er behov for å endre dagens praksis der entreprenører i mange tilfeller gjennomfører alle oppgaver ved ledningsetableringer, fra plan og søknad til sluttbefaring, på vegne av ledningseier. Ansvarsfordeling og krav til kompetanse hos entreprenører er også vurdert.

Det er ikke vurdert å være behov for endringer i dagens regelverk og praksis på dette området. Entreprenører bør fortsatt kunne gjennomføre alle oppgaver på vegne av ledningseier. Ledningseier er på sin side ansvarlig overfor vegeier for at alle krav til utføringen gjennomføres. Entreprenører må ha nødvendig personell kompetanse i samsvar med krav i plan- og bygningsloven, og for øvrig er det opp til ledningseier å sikre at alle oppgaver gjennomføres faglig korrekt.

12.4 Avklaring av forholdet mellom vegloven §§ 32 og 57

Det har vært usikkerhet om forholdet mellom det generelle kravet i vegloven § 57 om tillatelse før graving i veg og de mer spesialiserte reglene for bl.a. graving av kabler i eller nær offentlig veg i vegloven § 32.

Samferdselsdepartementet har foretatt en tolking av regelverket på dette området som konkluderer som følger:

I medhold av vegloven § 32 trengs alltid tillatelse fra vegmyndigheten for å legge ledninger over, under eller langs offentlig veg innenfor 3 meter fra vegkanten. Dette gjelder uavhengig av om vegmyndigheten også er grunneier av arealet. I tillegg trengs det en tillatelse etter vegloven § 57 for å grave i vegen om man er innenfor vegens eiendomsområde, dvs. der vegmyndigheten er grunneier. Dette gjelder selv om man er utenfor tremetersgrensen i § 32.

For grundigere gjennomgang, se tolkingsuttalelse i notat fra Samferdselsdepartementet, jf. vedlegg nr. 4.

12.5 Avstandskrav

Minimumsavstander mellom, og hensiktsmessig plassering av, ulike kabler og rør i samme veg har vært en utfordring. Disse problemstillinger er for nye vegetableringer løst prinsipielt gjennom et arbeid innen Norsk Standard som er nedfelt i NS 3070, del 1. I første omgang avventes erfaringer med bruk av de foreslåtte løsningene. Eventuelle behov for forskrifter på dette området kan vurderes senere.

12.6 Ansvarlig samordningsdepartement

Ledningseiere har foreslått at ett departement skulle være kontaktpunkt for spørsmål om ledninger i veggrunnen som berører flere ulike departementer. Bakgrunnen er at det i noen sammenhenger har vært vanskelig å få til god koordinering på myndighetssiden. Det er uttrykt behov for å kunne ha én adressat å forholde seg til, som kan være mottaker av henvendelser som berører flere departement, som kan koordinere på myndighetssiden.

Med den etablerte arbeidsdeling mellom departementene må det forutsettes at et eventuelt samordningsdepartement først og fremst kan ha et koordineringsansvar. Sektoransvaret ligger fast, slik at hvert departement har på vanlig måte ansvar for sitt regelverk og sin sektor.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har en koordineringsrolle gjennom å ha ansvar for plan- og bygningsloven og være øverste planmyndighet. KMD leder i dag også Samarbeidsforum for ledninger i grunnen (SLG).

På denne bakgrunn er det inntil videre etablert en praksis der KMD har koordineringsansvar for de henvendelser fra ledningsaktørene, og står for koordinering av spørsmål som det ikke opplagt ligger til ett fagdepartementet å håndtere.

Det forutsettes at dersom det kommer henvendelser til KMD må henvendelsen berøre flere departementer og være av felles interesse. I motsatt fall vil henvendelsen bli videresendt det fagdepartementet som har ansvaret på det saken gjelder, som rette vedkommende.

12.7 Enklere tilgang til stedfestet informasjon om anlegg i grunnen

De som skal bruke veggrunn og annet areal til nedgraving av nye ledningsanlegg mv. har ofte utfordringer med å finne fram til opplysninger om hvilke anlegg som befinner seg i den aktuelle grunnen. Dagens kartdatabaser har betydelige begrensninger mht. eksisterende anlegg i grunnen, og heller ikke for nye ledninger er det klare regler om stedfesting og oppbevaring av dataene.

Et viktig forslag til lovendringer fra arbeidsgruppen er allerede blitt fremmet av Regjeringen, jf. pkt. 4.1 i Prop. 110. L (2016-2017)⁹. Det gjelder forslag til nye regler i plan- og bygningsloven om enklere og bedre tilgang til stedfestet informasjon om ledninger i grunnen. Arbeidsgruppen fremmet også forslag om etablering av et ledningseierregister (LER), men dette forslaget ble ikke fremmet i denne omgang. Arbeidsgruppens anbefalinger fra 24. juni 2016 om dette spørsmålet er omtalt i vedlegg nr. 6. Forslagene ble sendt på høring 20.9.2016 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet sammen med andre forslag til endringer i plan- og bygningsloven.

12.8 Tiltak for å motvirke graveskader

En arbeidsgruppe nedsatt av Samarbeidsforum for ledninger i grunnen (SLG) har utarbeidet en rapport¹⁰ om årsakene til de mange graveskader vi har i Norge, og også foreslått tiltak for å redusere skadene. Gruppen har bestått av representanter fra Geomatikk AS, Telenor AS, Energi Norge, Maskinentreprenørenes Forbund (MEF), Direktoratet for sivil beredskap (DSB) og Finans Norge. Rapporten viser at hovedårsakene til graveskader er feil i ledningsdokumentasjonen og uforsiktighet hos entreprenør. Antallet graveskader i Norge er høyt og kostnadene beløper seg til nær 250 millioner kroner pr. år. I tillegg kommer kostnadene for samfunnet som følge av brudd på tilgangen til strøm, telefon, Internett, stopp i gravearbeider mv., som antas å utgjøre beløp i nær samme størrelsesorden.

Rapporten tar for seg skader på ledninger, og har ikke vurdert kostnadene ved følgeskader på vegkonstruksjonen etter gravearbeidene (forringelse).

Arbeidsgruppen har foreslått følgende tiltak for å redusere omfanget av graveskader:

Tiltak ved nettutbygging

1. Alle ledninger i grunnen skal dokumenteres med x, y og z-koordinater iht. standardisert opplegg for innmåling, lagring og rapportering.
2. Videreutvikling av SOSI GML ledningsstandard og pålegg om bruk ved ledningsdokumentasjon.
3. Videreutvikling og tilpasning av innmålingsinstruks for ledningsnett på generelt nivå og instruks pr. type ledningsnett (bransjeforeningene).
4. Et opplegg for registrering av kondemnerte og «eierløse» ledninger.

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-110-l-20162017/id2549350/>

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/kart/samarbeid-om-kart1/samarbeidsforum-ledninger-grunnen/nyheter-om-ledninger-i-grunnen/rapport-arbeidsgruppe-graveskade/id2462681/>

5. Oppbygging av sertifiserings- og kompetansekrav for gravebransjen.
6. Oppbygging av tilsynsmyndighet eller pålegg overfor ledningseiere om eget opplegg for tilsyn ved gravearbeider.

Tiltak ved graving

7. Entreprenører og private som graver i grunnen må henvende seg til gravemeldings- og kabelpåvisningstjeneste for aktuelle netteiere i området
8. Krav til kompetanse for entreprenører, kan løses ved bl.a. kurs, selvstudie og veiledere
9. Opprydding og klargjøring av ansvarsforhold der det er flere lag av underleverandører som utfører arbeid i grunnen
10. Bedre oppfølging fra netteier av skadevolder (entreprenør eller privatperson) med og uten bestilt kabelpåvisning
11. Netteier bør utøve tilsyn ved graving nær kritisk infrastruktur

Tiltak ved ledningsdokumentasjon

12. Alt ledningsnett som legges i grunnen, må måles inn på åpen grøft
13. Feil i dokumentasjonen må rettes opp løpende når dette blir oppdaget ved kabelpåvisning, gravearbeid eller på annen måte
14. Kontroll av ledningsdokumentasjonen fra entreprenører er viktig ved legging av nytt nett og ved vedlikehold

Departementenes vurdering

Departementene mener at det er grunnlag for å følge opp disse forslagene, bl.a. for å oppnå økt samfunnssikkerhet, bedre beredskap mot hendelser og mindre sårbar infrastruktur. Det foreslås følgende opplegg.

Tiltak nr. 1, 2, 3, 4, 7, 12 og 13 blir fulgt opp gjennom forslag i KMDs høringsnotat høsten 2016 om enklere og bedre tilgang til stedfestet informasjon om ledninger i grunnen. Når det gjelder pkt. 7 må Maskinentreprenørenes forening (MEF) dessuten informere og motivere sine medlemmer om økt kontakt med gravemeldingstjeneste.

Tiltak nr. 5 og 8 kan antakelig best gjennomføres ved at det etableres et samarbeid mellom Maskinentreprenørenes forbund, Direktorat for byggkvalitet og Statens vegvesen.

Tiltak nr. 9 må ledningseierne selv ta ansvar for. Dette bør følges opp av Samarbeidsforum for ledninger i grunnen (SLG).

Tiltak nr. 6, 10, 11 og 14. Samarbeidsforum for ledninger i grunnen (SLG) bør vurdere hvordan disse tiltakene best kan følges opp og iverksettes.

Samarbeidsforum for ledninger i grunnen (SLG) bør vurdere tiltak for å fremskaffe nødvendig oversikt over utviklingen av graveskader.

--

Ingen av de foran foreslåtte tiltakene krever regelendringer, men departementene ser det likevel som ønskelig med kommentarer og synspunkter fra høringsinstansene på forslagene.

13 Vedlegg

Vedlegg nr. 1. Medlemmene i arbeidsgruppen

Den interdepartementale arbeidsgruppen, med KS, som har utredet forslag til regelendringer har bestått av:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD):

Fagdirektør Dag Høgvard (leder av arbeidsgruppen), seniorrådgiver Hilde Johansen Bakken og fagdirektør Magnar Danielsen, med bistand etter behov fra Kartverket v/divisjonsdirektør Erik Perstuen og senioringeniør Geir Myhr Øien.

Olje- og energidepartementet (OED):

Seniorrådgiver Karoline Wiermyhr, med bistand etter behov fra NVE v/seniorrådgiver Asle Selfors.

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD):

Seniorrådgiver Lisbeth I. B. Brynildsen.

Samferdselsdepartementet (SD):

Seniorrådgiver Halvor Ødegaard, seniorrådgiver Morten Gundersen og seniorrådgiver Bent Skogen, med bistand etter behov fra Vegdirektoratet v/sjefingeniør Kurt Haarberg, sjefingeniør Jørn Holtan og seniorrådgiver Kjersti Haugen.

Kommunesektoren sin organisasjon (KS):

Daglig leder Turid Åsen (Vegforum for byer og tettsteder VBT) og teamleder Anita Brenden Moshagen/rådgiver Eivind Myhr (Oppland fylkeskommune), med bistand etter behov fra Tom Jørgensen Oslo kommune, Bymiljøetaten.

Referansegruppen

Samarbeidsforum for ledninger i grunnen (SLG)¹¹ har fungert som referansegruppe for arbeidsgruppen. Tema fra arbeidsgruppen har vært drøftet i to møter i forumet (11.2. og 9.6.2016). Forumet har følgende medlemmer:

Departementer

Helse- og omsorgsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Olje- og energidepartementet

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/kart/samarbeid-om-kart1/samarbeidsforum-ledninger-grunnen/id723667/>

Samferdselsdepartementet

Statlige instanser

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Forsvarsbygg

Kystverket

Mattilsynet

Norges vassdrags og energidirektorat (NVE)

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Kartverket

Statens vegvesen

Bransjeforeninger mv.

BA-Nettverket

Energi Norge

Geoforum

Geomatikkbedriftene

IKT-Norge

KS-Bedrift

Maskinentreprenørenes Forbund

Norsk Fjernvarme

Norsk teknologi/NELFO

Norsk Vann

Rådgivende ingeniørers forening

Telenor ASA (rep. for fastnettet)

Vegforum for byer og tettsteder

Vedlegg nr. 2. Om samarbeidet for bedre koordinering av ledningsarbeider

Det har i mange år pågått et arbeide med sikte på bedre koordinering av ledningsarbeider. Nedenfor er det satt opp en oversikt over aktiviteter; initiativ, rapporter mv.:

2001	<ul style="list-style-type: none">Samferdselsdepartementet (SD) mottar rapport fra arbeidsgruppe: "Rapport fra arbeidsgruppe om fremføringsveier for telenett".
2007	<ul style="list-style-type: none">Vegdirektoratet med høringsbrev datert 17.12.2007: <i>Forslag til forskrift og administrative og tekniske retningslinjer for legging og flytting av ledninger over, under og langs riks- og fylkesveger.</i>
2008	<ul style="list-style-type: none">Energibedriftenes landsforening (EBL), Norsk Vann (tidligere NORVAR), Telenor AS, Abelia, Norsk Fjernvarme, Norsk Naturgassforening utarbeider rapporten: <i>"I veien for hverandre"</i>

2010	<ul style="list-style-type: none"> • Miljøverndepartementet, BA-Nettverket, Kartverket og Energi Norge gjennomfører Workshop 2010 – "Samarbeid om ledninger i grunnen". • Samarbeidsforumet "Strategigruppen for ledninger i grunnen" (SLG) blir etablert. • Energi Norge, Telenor, Norsk Vann, Norsk Fjernvarme, KS Bedrift, Ventelo, Norsk Bynettforening, Kabel Norge, Avfall Norge, IKT-Norge, Abelia og Norsk Energigassforening med et innspill til forskrift m/bestemmelser til vegloven § 32.
2011	<ul style="list-style-type: none"> • SLG gjennomfører kartlegging og analyse av problemstillinger knyttet til <ul style="list-style-type: none"> ○ Samordning av "arbeider i grøfta" ○ Geodata • SLG innleder dialog med andre myndigheter om å delta i forumet. • SLG tar initiativ til fremstilling av ny SOSI ledningsstandard (Kartverket). • SLG gjennomfører Workshop 2011 - "Utfordringsbildet".
2012	<ul style="list-style-type: none"> • SLG tar initiativ til standardisering i regi av Standard Norge: <ul style="list-style-type: none"> ○ Avstandskrav mellom ledninger i felles grøft ○ Kostnadsdeling ved legging/flytting av ledninger • SLG gjennomfører Workshop 2012 – "Informasjonssikkerhet". • Samferdselsdepartementet (SD) mottar rapport fra SINTEF: <i>"Vurdering av krav til overdekning for kabler og rør langs riksveg"</i>
2013	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Samarbeidsforum for ledninger i grunnen</i> (SLG) blir etablert som en direkte videreføring av <i>Strategigruppen for ledninger i grunnen</i>. Forumet øker fra 10 til ca. 25 medlemmer. • Kartverket ferdig med første versjon av SOSI-ledning (datamodell for utveksling av ledningsdata). • Miljøverndepartementet sender på høring: <i>"Forslag om innføring av krav etter plan- og bygningsloven om dokumentasjon, forvaltning og utveksling av geodata for ledninger og andre anlegg i grunnen"</i> • Samferdselsdepartementet (SD) setter i kraft ledningsforskriften og utgir en veileder til denne.
2014	<ul style="list-style-type: none"> • SLG med initiativ overfor Vegforum for byer og tettsteder (VBT) om å utarbeide et felles gravereglement for kommunene. • SLG nedsetter en arbeidsgruppe som skal vurdere tiltak mot graveskader. • Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) får rapport fra Oslo Economics:

	<p><i>"Samfunnsøkonomisk analyse av nye krav til registrering og utveksling av informasjon om ledninger i grunnen"</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • KMD, SD, OED og HOD + KS går sammen om en "Interdepartemental utredning".
2015	<ul style="list-style-type: none"> • SLG gjennomfører Workshop 2015 – "Den danske ledningspakken". • SLG mottar rapporten fra egen arbeidsgruppe: <i>"Rapport fra arbeidsgruppe graveskader"</i> • Vegforum for byer og tettsteder (VBT) utarbeider rapport i samarbeid med ledningseierne: <i>"Felles gravereglement i kommunene"</i> • BA-Nettverket starter FoU-Prosjekt for enklere fremstilling av produktspesifikasjoner (med støtte fra KMD): "Forenkler og forbedrer ledningsdokumentasjon". • Samferdselsdepartementet mottar utredning om bredbåndutbygging basert på nytt EU-direktiv 2014/61/EU. • Norsk standard utgir ny standard: <i>"NS 3070 Samordning av ledninger i grunnen - Del 1: Avstandskrav"</i> • Geomatikk AS mottar rapport fra Samfunnsøkonomisk analyse AS: <i>"Samfunnsøkonomisk analyse av informasjonsutveksling om ledninger i grunnen"</i> • KGRAV mottar forprosjektrapport fra Geomatikk AS om pilotering av Kartverkets nye ledningsstandard (SOSI ledningsstandard 4.5): <i>"Forprosjekt – Utveksling av ledningsdata"</i>
2016	<ul style="list-style-type: none"> • KMD, OED og SD mottar utredningen "Tiltak for bedre koordinering ved planlegging og utførelse av ledningsarbeider i grunnen" fra en interdepartemental arbeidsgruppe, som også har medlemmer fra KS. • Samferdselsdepartementet sender utkast til lov om tilrettelegging for utbygging av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon på høring (basert på et EU-direktiv). • Kommunal- og moderniseringsdepartementet sender på høring forslag om enklere og bedre tilgang til stedfestet informasjon om ledninger i grunnen, etablering av et ledningseierregister mm. • SLG nedsetter en arbeidsgruppe som skal foreslå forenklete byggesaksregler for etablering av ledninger i grunnen. • En ny Norsk Standard for samordning av ledninger i grunnen, NS 3070 del 1, utgitt. Standarden setter krav til plassering av parallell og kryssende infrastruktur.

	<ul style="list-style-type: none"> • Forslag til Norsk Standard for kostnadsfordeling ved samordning av ledninger i grunnen sendt på høring (desember 2016)
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Regjeringen fremmer forslag i Prop. 110 L (2016-2017) til nye bestemmelser i plan- og bygningsloven om krav til innmåling, dokumentasjon og utlevering av geografisk informasjon om ledninger og annen infrastruktur i grunnen. • Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Olje- og energidepartementet (OED) og Samferdselsdepartementet (SD) sender forslag til endringer i veglova og ledningsforskriftens på alminnelig høring basert på en felles utredning.

Vedlegg nr. 3. Detaljert oversikt over oppgaver som normalt utføres av vegmyndighet og ledningseier ved etablering av nye ledninger i veggrunn

Vegmyndighetens vurdering av kostnader:

Kostnadsdekning har vært tema i arbeidsgruppen Vegdirektoratet fikk i 2005 utarbeidet to rapporter som dokumenterer konsekvenser for vegmyndigheten i forbindelse med ledningsarbeider i veggrunn.

Ledninger i veg – Økonomiske konsekvenser for Statens vegvesen

- *Kostandsparameter og kostnadstyper*
- *Kostnader for vegholder*

Disse notatene forklarer detaljert arbeid og øvrige konsekvenser for vegmyndigheten/vegeier i forbindelse med gravearbeider innenfor vegarealet. Se 2 vedlegg.

Notatene er vel 10 år gamle og trenger gjerne en oppdatering i forhold til dagens forhold med større andel egenkontroll, men notatene beskriver kostnadselementene på en god måte. Det kan være en diskusjon om hvor stor andel av oppgavene som skal utføres av vegmyndigheten, og hvor stor del ledningseier skal besørge selv. Kostnadselementene er relevante uansett hvem som skal bære kostanden.

Både vegmyndigheten og ledningseiere har mulighet til å kjøpe deler av tjenestene hos kommersielle aktører i markedet. Det finnes flere aktører både på gravemeldingstjenester (koordinering, saksbehandling, påvisning) og på arbeidsvarslings og trafikkplanlegging.

Selv om tjenestene settes ut, vil vegmyndigheten være ansvarlig for saksbehandlingen og ledningseiere være ansvarlig for sine ledningsanlegg.

TRINN 1: Behandling av søknad

Oversikten viser forutsetninger for saksbehandling i henhold til gjeldende forskrift.

Mottak og registrering av søknad:

- Programvare for registrering og oppfølging av gravearbeider, tilgang til ledningskart

Saksbehandler må sette seg inn i søknaden:

- Vurdere planene for arbeidet, inkludert koordinering med andre ledningseiere.
- Finne tilgjengelig dokumentasjon og vurdere mulige begrensninger for legging i den aktuelle traseen.
- Evt. finne fram til alternative traseer i samarbeid med ledningseier.
- Vurdere om gravefirma er kvalifisert for oppgaven.
- Vurdere eventuell rigg- og trafikkavviklingsplan.
- Vurdere behov for ekstra trekkør.
- Eventuell behandling av søknad om leie av gategrunn for rigg mm.
- Kontrollere at søker/gravefirma har nødvendige forsikringer/garantier overfor vegeier, naboer og andre installasjoners eiere.

TRINN 2: Administrasjon, kontroll og oppfølging

Før arbeidet starter:

- Avtale og gjennomføre befaring og vurdere mulig plassering av trasé og riggområde.
- Kabelpåvisning
- Nabovarsel
- Vurdere / godkjenne framlagt arbeidsvarslingsplan.
- Eventuell behandling av søknad om stenging av veg, formelle skiltvedtak.
- Varsle nødetater, kollektivselskaper, evt. annonsering.
- Avklare avviksvarsling og endringsrutiner.

Mens arbeidet pågår:

- Kontroll ved igangsetting av arbeidene (tilstand eksisterende veg)
- Kontroll av at arbeidsvarslingen er riktig satt opp og at den er i samsvar med godkjent plan.
- Befaring av graveområdet med bl.a. gjennomgang av vegholders krav i forbindelse med gravingen
- Være tilgjengelig for mottak av søkerens/gravefirmaets pålagte varslingsrutiner
- Utstede korrigeret arbeids-/gravetillatelse og varslingsplan ved eventuell avvik fra godkjent anleggsperiode.
- Jevnlig kontroll av arbeidsvarsling og eventuelle spesielle punkter som kan være kritisk i forhold til trafikkavvikling – kontroll bør foretas både i og utenom arbeidstiden
- Stikkprøvekontroller av skiltlogg

- Kontroll under graving.
 - evt. mellomlagring av gravemasser
 - evt. separering av gravemasser
 - registrere om noe i vegkonstruksjonen skades under graving, for eksempel fiberduk
- Kontroll før tilbakefylling
- Kontroll under tilbakefylling
 - bruk av riktige masser
 - komprimering
 - eventuell utkiling
- Kontroll etter tilbakefylling
 - midlertidig istandsetting av veg, både det som er satt i stand siste døgn og det som er satt i stand tidligere på samme graveoppdrag

Sluttkontroll/sluttbefaring

- Permanent vegdekke
- Tilbakeføring av riggområdet
- Opprydding og rengjøring, tømning av sandfang
- Sidearealer, vegetasjon
- Vegobjekter (skilt, kantstein, fartshumper m.m.)
- Rapportere reparasjon i vegnettsdatabase

TRINN 3: Garantier og evt. kostnader til økt vedlikehold som følge av gravingen

Anbefalt garantitid varierer fra 3 til 5 år i enkelte tilfeller vil ikke skader som følge av gravearbeidet bli synlig før etter mer enn 5 år.

Anbefalt oppfølging etter gravearbeider er følgende:

- Kontroll etter ca. 1 måned.
- Kontroll etter 1. vinter.
- 1-årskontroll.
- 2- årskontroll.
- 3- årskontroll.
- Garantibefaring

Kontrollpunkter i garantitiden:

- Asfalskjøter – forseglinger
- Setninger/telehiv – bæreevne målinger
- Vegetasjonsskader som følge av graving i rotsone
- Endring i dreneringsforhold
- Følgeskader på vegelementer
- Følgeskader på naboeiendom

Det er spesielt to forhold som tilsier at et gravearbeid på en del av en vegstrekning sannsynligvis vil føre til en redusert levetid på veganlegget.

Det ene er at den opprinnelige lagbyggingen og sammensetningen av massene i undergrunnen blir ulik i gravearealet og i sidearealene. Dette vil ofte føre til ulike setningsforhold og ulike påvirkning fra tele om vinteren.

Det andre er fare for vanninntrenging i asfaltskjøtene. Disse påvirkningene viser seg å gi en redusert levetid på vegdekket, som igjen fører til behov for en hyppigere reasfaltering og rehabilitering av vegene.

Større gravearbeider som strekker seg over hele vegbredder og over en lengre vegstrekning vil ikke gi en slik negativ effekt.

Kostnadskonsekvensene er nærmere beskrevet i de to rapportene fra 2005.

OPPGAVER I FORBINDELSE MED GRAVEARBEIDER, KOSTNADER DEKKES AV LEDNINGSEIER				
K=Oppgaver som kommunen må utføre L=Oppgaver som ledningseier kan gjøre selv eller kjøpe hos kommunen (dok sendes kommunen) KL=Oppgaver som må gjøres sammen				
Planlegging	K	L	KL	
<ul style="list-style-type: none"> Programvare for registrering og oppfølging av gravearbeider, tilgang til ledningskart 				
Saksbehandling				TIDSFORBRUK
<ul style="list-style-type: none"> Vurdere planene for arbeidet, inkludert koordinering med andre ledningseiere. 				
<ul style="list-style-type: none"> Finne tilgjengelig dokumentasjon og vurdere mulige begrensninger for legging i den aktuelle traseen. 				
<ul style="list-style-type: none"> Evt. finne fram til alternative traseer i samarbeid med ledningseier. 				
<ul style="list-style-type: none"> Vurdere om gravefirma er kvalifisert for oppgaven. 				
<ul style="list-style-type: none"> Utarbeide rigg- og trafikkavviklingsplan. 				
<ul style="list-style-type: none"> Vurdere eventuell rigg- og trafikkavviklingsplan. 				
<ul style="list-style-type: none"> Vurdere behov for ekstra trekkerør. 				
<ul style="list-style-type: none"> Eventuell behandling av søknad om leie av gategrunn for rigg mm. 				
<ul style="list-style-type: none"> Kontrollere at søker/gravefirma har nødvendige forsikringer/garantier overfor vegeier, naboer og andre installasjoners eiere. 				
Før arbeidet starter:				
<ul style="list-style-type: none"> Avtale og gjennomføre befarings og vurdere mulig plassering av trase og riggområde. 				
<ul style="list-style-type: none"> Kabelpåvisning 				
<ul style="list-style-type: none"> Nabovarsel 				
<ul style="list-style-type: none"> Vurdere / godkjenne framlagt arbeidsvarslingsplan. 				
<ul style="list-style-type: none"> Eventuell behandling av søknad om stenging av veg, formelle skiltvedtak. 				
<ul style="list-style-type: none"> Varsle nødetater, kollektivselskaper, evt. annonsering. 				
<ul style="list-style-type: none"> Avklare avviksvarsling og endringsrutiner. 				
Mens arbeidet pågår:				
<ul style="list-style-type: none"> Kontroll ved igangsetting av arbeidene (tilstand eksisterende veg) 				
<ul style="list-style-type: none"> Kontroll av at arbeidsvarslingen er riktig satt opp og at den er i samsvar med godkjent plan. 				
<ul style="list-style-type: none"> Befaring av graveområdet med bl.a. gjennomgang av vegholders krav i forbindelse med gravingen 				
<ul style="list-style-type: none"> Være tilgjengelig for mottak av søkerens/gravefirmaets pålagte varslingsrutiner 				
<ul style="list-style-type: none"> Utstede korrigeret arbeids-/gravetillatelse og varslingsplan ved eventuell avvik fra godkjent anleggsperiode. 				
<ul style="list-style-type: none"> Jevnlig kontroll av arbeidsvarsling og eventuelle spesielle punkter som kan være kritisk i forhold til trafikkavvikling – kontroll bør foretas både i og utenom arbeidstiden 				
<ul style="list-style-type: none"> Stikkprøvekontroller av skiltlogg 				
<ul style="list-style-type: none"> Kontroll under graving. 				
<ul style="list-style-type: none"> - evt. mellomlagring av gravemasser 				
<ul style="list-style-type: none"> - evt. separering av gravemasser 				
<ul style="list-style-type: none"> - registrere om noe i vegkonstruksjonen skades under graving, for eksempel fiberduk 				
<ul style="list-style-type: none"> Kontroll før tilbakefylling 				
<ul style="list-style-type: none"> Kontroll under tilbakefylling 				
<ul style="list-style-type: none"> - bruk av riktige masser 				
<ul style="list-style-type: none"> - komprimering 				
<ul style="list-style-type: none"> - eventuell utkiling 				
<ul style="list-style-type: none"> Kontroll etter tilbakefylling 				
<ul style="list-style-type: none"> - midlertidig istandsetting av veg, både det som er satt i stand siste døgn og det som er satt i stand tidligere på samme graveoppdrag 				
Sluttkontroll/sluttbefaring				
<ul style="list-style-type: none"> Permanent vegdekke 				
<ul style="list-style-type: none"> Tilbakeføring av riggområdet 				
<ul style="list-style-type: none"> Opprydding og rengjøring, tømning av sandfang 				
<ul style="list-style-type: none"> Sidearealer, vegetasjon 				
<ul style="list-style-type: none"> Vegobjekter (skilt, kantstein, fartshumper mm) 				
<ul style="list-style-type: none"> Rapportere reparasjon i vegnettsdatabase 				
Garanti				
<ul style="list-style-type: none"> Kontroll etter ca 1 måned. 				
<ul style="list-style-type: none"> Kontroll etter 1. vinter. 				
<ul style="list-style-type: none"> 1. årskontroll. 				
<ul style="list-style-type: none"> 2. årskontroll. 				
<ul style="list-style-type: none"> 3. årskontroll 				
<ul style="list-style-type: none"> Felles høringsnotat fra KMD, OED og SD om ledninger i veg 				
<ul style="list-style-type: none"> Garantibefaring 				

Vedlegg nr. 4. Avklaring av forholdet mellom vegloven §§ 32 og 57

Denne tolkingsavklaring er gjort av Samferdselsdepartementet i samarbeid med Vegdirektoratet.

Det har vært tatt opp spørsmål om forholdet mellom det generelle kravet i vegloven § 57 om tillatelse før graving i veg og de mer spesialiserte reglene for bl.a. graving av kabler i eller nær offentlig veg i vegloven § 32.

Vegloven § 32 første ledd første punktum har følgende ordlyd:

«Elektrisk eller annen kraftledning, telegraf- eller telefonledning, vass-, kloakk- eller annen ledning eller renne av alle slag, løypestreng, taubane eller privat skinnegang eller feste for ledning m.m. som nemnt, må ikkje utan særskilt løyve leggast over, under, langs eller nærare offentlig veg enn 3 meter frå vegkant, målt vassrett. (...)».

Etter denne bestemmelsen må ikke elektriske kraftledninger m.m. legges over, under eller langs offentlig veg innenfor 3 meter fra vegkanten, uten tillatelse fra vedkommende vegmyndighet. Bestemmelsen gjelder uavhengig av om vegmyndigheten eier grunnen eller ikke, og er følgelig en bestemmelse som gir rådighetsinnskrenkninger for eiendomsområdet inntil tre meter fra vegkanten, selv om vegmyndigheten ikke eier grunnen i dette området. Vegmyndigheten er dermed gitt en myndighet som innskrenker eventuell privat grunneier sin rådighet over dette området, ut fra hensynet til veginteressene. Paragraf 32 er systematisk plassert i vegloven kap. V, sammen med de andre bestemmelsene om byggegrenser mv. Etter forarbeidene til vegloven skal vegmyndighetene være positive til at vegen benyttes til fremføring av ledninger. Samtidig blir det minnet om at veggrunnen først og fremst er «ervert for å tjene vegen og trafikken, og det må påses at grunnen disponeres slik at trafikken ikke blir påført unødige vanskeligheter og at vegvesenet ikke får unødige utgifter», jf. Ot.prp. nr. 53 (1961-1962) s. 85.

Dersom det skal legges ledninger i veggrunnen, vil dette innebære at det må graves i vegen. Dette forutsetter igjen en tillatelse etter vegloven § 57.

Vegloven § 57 lyder:

«Det er forbode å skade offentlig veg eller å skade eller ta bort innretning som høyrer til offentlig veg.

På eigedomsområdet til offentlig veg er det forbode utan løyve frå vegstyremakta

1. å grave, sprengje, ta bort masser, hogge tre eller gjere anna inngrep,
2. å sette reklameinnretning eller anna innretning, å legge tømmer, ved, stein, torv, byggemateriale eller anna på annan stad enn der det er laga særskilt offentleg opplagsplass til slik bruk.

3. å kaste eller legge søppel, ugras e.l. eller å leide inn kloakkvatn eller drensvatn.

Heilt nær offentlig veg er det utan løyve av vegstyremakta forbode å legge søppel e.l. på ein slik måte at det kan verke skjemma eller sjenerande for dei vegfarande eller for drifta av vegen.

Det er forbode å la dyr beite på inngjerda offentlig veg eller å tjore dyr slik at dei kan kome inn på eigedomsområdet til offentlig veg.»

Etter denne bestemmelsen er det på eiendomsområdet til offentlig veg forbudt utan tillatelse fra vegmyndigheten bl.a. å grave, sprengje eller gjøre andre inngrep. Det at ledningseier må innhente tillatelse for å grave og legge ledninger (gjøre inngrep) på eiendomsområdet til offentlig veg fremgår som nevnt direkte av vegloven § 57, men tilsvarende følger også naturleg av den eksklusive rådighetsretten (eiendomsretten) vegmyndigheten har i kraft av å være grunneier på dette arealet. Der vegens eiendomsområde strekker seg utover tremetersgrensen, har vegeier allerede ervervet denne grunnen av hensyn til veginteressene. Siden vegmyndigheten her uansett vil ha rollen som grunneier, er det ikke på tilsvarende måte behov for et eksplisitt formulert forbud mot å legge ledninger utan tillatelse, som etter vegloven § 32. Paragraf 57 oppstiller likevel forbud mot bl.a. graving og andre inngrep i vegens eiendomsområdet utan løyve. Det heter vidare i Ot.prp. nr. 53 (1961-1962) s. 85 at:

«Forbudet mot rådighet over offentlig vegs eiendomsområde i proposisjonens § 57 vil gjelde også anbringelse av ledninger mv., selv om de settes opp utanfor slik avstand fra selve vegen (vegkanten) som i denne paragraf nevnt. Man går ut fra at bygging av ledninger langs offentlig veg må nøye overvåkes, og det må påses at ikke vegen skades og trafikken forulempes under byggearbeidene. Det må også understrekes at planleggingen av ledninger langs offentlig veg må skje under hensyntagen til mulige forestående utbedringer på vegen.»

Når det gis en tillatelse etter vegloven § 32, gis det normalt samtidig en tillatelse etter § 57 der dette trengs. I praksis har det vært gitt tillatelse etter § 57 på tilsvarende vilkår som etter § 32. Vi viser her til at tidligere «blankett 66» gjaldt for både vegloven § 32- og § 57-tillatelser, jfr. overskriften. Tillatelser etter både vegloven § 32 og § 57 regnes som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Alminnelig ulovfestet forvaltningsrett gir myndighetene adgang til å stille vilkår ved begunstigende forvaltningsvedtak. De vilkårene forvaltningen setter må imidlertid være saklige og ikke uforholdsmessige sett i sammenheng med begunstigelsen.

Oppsummert innebærer disse bestemmelsene i vegloven at det i medhold av vegloven § 32 alltid trengs tillatelse fra vegmyndigheten for å legge ledninger over, under eller langs offentlig veg innenfor 3 meter fra vegkanten, uavhengig av om vegmyndigheten også er grunneier av arealet. Videre trengs det en tillatelse etter vegloven § 57 for å grave i vegen der man er innenfor vegens eiendomsområdet, dvs. der vegmyndigheten er grunneier, selv om man er utanfor tremetersgrensen i § 32.

Vedlegg nr. 5. Priseksempler for leie av kommunal grunn i 2017

Hammerfest

Container: kr 50,- pr. container pr. døgn. De første tre døgn er gratis. For bruk utover denne perioden betales leie for hele leieperioden. Det betales ikke containerleie dersom containere er plassert i et riggområde.

For andre innretninger herunder stillas/rigg mv.: kr 1,- pr kvm pr. døgn. De første 3 virkedager er gratis. Ved bruk utover denne perioden betales leie for hele leieperioden (alle døgn).

Trondheim

Priser for leie av gategrunn

Gategrunnsleie beregnes for alle dager unntatt hellig- og høytidsdager.

Unntak fra dette er leie av parkeringsplasser som har avgift også på disse dagene. Da beregnes leie 7 dager i uken.

Indre sone: kr 6,- pr m² per dag*

Ytre sone: kr 3,- pr m² per dag

*Indre sone: midtbyen med tilstøtende områder

Gategrunnsleie vil gjelde for alt gateareal uansett funksjon. Dersom gatearealet helt eller delvis består av parkeringsplasser med avgift, må du betale gategrunnsleie for hele parkeringsplassen.

Oslo

Prisene gjelder fra 1. mars 2016.

Priser for leie av kommunal grunn til arbeids- og byggeformål, rigg og liknende:

- Sentrum: kr 4,45 pr. m²/pr. døgn.
- Innenfor ring 2: kr 4,20 pr. m²/pr. døgn.
- Utenfor ring 2: kr 1,45 pr. m²/pr. døgn.

Minstepris for leie av kommunal grunn: kr 460,-

Minstepris for leie av kommunal grunn i parker: kr 10 220,- pr. måned.

Area (areal utleid under kommunal grunn slik som heiser, sjakter og kjellere):

- (1) Area grunn: kr 224,- pr. m²/pr. år.
- (2) Area grunn for heiser og sjakter: kr 112,- pr. heis/sjakt pr. år.
- (3) Plass til container (maks 7 døgn): kr 202,- pr. m².

Priser er opplyst uten MVA.

Vedlegg nr. 6. Enklere og bedre tilgang til stedfestet informasjon om ledninger i grunnen (arbeidsgruppens delinnstilling 24. juni 2016)

Det er enighet i arbeidsgruppen om beskrivelsene og forslagene til enklere og bedre tilgang til stedfestet informasjon om ledninger i grunnen.

Innledning

De som skal bruke veggrunn og annet areal til nedgraving av nye ledningsanlegg mv. har ofte utfordringer med å finne fram til opplysninger om hvilke anlegg som fra før befinner seg i den aktuelle grunnen. Dagens kartdatabaser har betydelige begrensninger mht. eksisterende anlegg i grunnen, og heller ikke for nye ledninger er det klare regler om stedfesting og oppbevaring av dataene.

Kartverket arbeider på oppdrag fra KMD for å fastsette krav for innmåling av ledninger på åpen grøft, fastslå hvor data om ledninger i grunnen skal oppbevares, og fastsette krav til utlevering av data om nye og eksisterende anlegg. Det skal videre avklares om myndighetene også på andre måter skal bidra til å lette tilgangen på slike data, f.eks. ved etablering av et ledningseierregister.

Arbeidsgruppen har samlet opplysninger om disse problemstillingene, og mener det igangsatte arbeidet er viktig og bør gjennomføres raskt.

Forslag om krav til innmåling, oppbevaring og utlevering av data, samt om sentrale servicefunksjoner

Foreslåtte hovedgrep

- Pålegge plikt til alle ledningseiere om å stedfeste nye anlegg med x, y og z koordinater (3D data), samt opplyse om eventuelle uregistrerte eksisterende anlegg som avdekkes
- Pålegge plikt til ledningseiere om å oppbevare stedfestingsdata om sine anlegg og levere ut slike data ved forespørsel
- Etablere et ledningseierregister til hjelp for utbyggere
- Pålegge ledningseiere å levere informasjon om hvor de har sine ledninger til ledningseierregisteret
- Pålegge alle som skal grave å melde fra til ledningseierregisteret om gravingen samt sjekke om det finnes noe i grunnen fra før.

Ny lovgivning om stedfesting og utlevering av ledningsdata

Det må etableres to ulike juridiske krav til ledningseiere. Ledningseiere må (1) måle inn alle nye ledninger i grunnen, og (2) få klare plikter til å gi fra seg opplysninger om alle

sine ledninger til andre utbyggere. Pliktene må gjelde for alle som eier ledninger (kabler og rør) og andre innretninger/konstruksjoner i grunnen. Anlegg i grunnen under sjø- og vannoverflate omfattes også. Det må bl.a. etableres produktspesifikasjoner for stedfesting av nye ledninger og utlevering av data.

Nødvendig lovhjemmel kan med en ny paragraf i plan- og bygningsloven i kapittelet om krav til kartgrunnlag, stedfestet informasjon mv. (kapittel 2).

Forslag til nye regler om stedfesting, datautlevering og ledningseierregister vil bli utforme i detalj og sendt på egen høring fra KMD i 2016.

Innmåling

Hovedkravene er at alle ledningseiere skal måle inn/stedfeste sine nye anlegg i åpen grøft. I det ligger at de må følge en produktspesifikasjon for dette som kan fastsettes av Kartverket (herunder krav til 3D, formater osv.). Ledningseier må oppbevare egne data på betryggende måte.

Det bør også være et krav om at ledningseiere skal sende sine stedfestingsdata til Kartverket. Innsending av data om nye ledninger til Kartverket vil også omfatte data unntatt offentlighet (sensitive/ikke-åpne data), bl.a. alle data om kraftkabler. Slik innsending vil kunne gi en viss kontroll på at alle foretar pålagt innmåling, og bidrar til standardiserte løsninger. Innrapporteringen vil kunne samordnes med allerede pliktig innrapportering av sjøkabler og luftledninger. Det bidrar også en bedre kartlegging ved at ukjente anlegg som innmåles samtidig med nyanleggene blir registerført.

Datautlevering

Sikkerhetskrav innen flere ledningstyper kan i praksis gjøre det svært vanskelig for utbyggere å skaffe nødvendige data om anlegg i grunnen. Det bør derfor presiseres regler om utlevering av stedfestingsdata til andre utbyggere.

Ifølge beredskapsforskriften under energiloven kan en utbygger først få tilgang til opplysninger om kraftkabler i grunnen etter å ha inngått en skriftlig avtale med hver netteier om mottak og behandling av sensitiv informasjon, herunder presis lokalisering av høyspenningskabel. Eiere av VA-ledninger kan stille tilsvarende krav, og bredbåndseiere nekter ofte å gi opplysninger om egne anlegg fordi disse kan brukes av konkurrenter uten konkrete og avgrensede utbyggingsplaner.

I noen tilfeller kan det synes som konkurransemessige forhold hemmer nødvendig tilgang til opplysninger om ledningers beliggenhet.

Alle ledningseiere må få plikt til å opplyse om plasseringen av egne anlegg i grunnen til aktører med tjenstlig behov. Det er for viktig at ledninger ikke graves over til at utlevering kan være frivillig. Kommersielt hemmelighold av ledningslokalisering bør ikke være tillatt. Data må uten videre kunne utleveres innen avgrensede utbyggingsområder til

alle aktører med tjenstlige behov. Ledningseiere må også kunne dokumentere opplysninger om egne anlegg som finnes i grunnen, men ikke er i praktisk bruk.

Forutsetningen for at en utbygger kan kreve å få utlevert data om ledninger i grunnen vil være at han har tjenstlige behov knyttet til egen planlagt utbygging. Utstrekningen av det området det kan bestilles data for må også begrenses til det som er et praktisk utbyggingsområde.

Også for utlevering av data må det etableres en produktspesifikasjon. Data må leveres i en standardisert, digital form, omfatte alle ledningseiers anlegg uansett registreringskvalitet, og ha med nødvendige tolkingsdata. Opplysninger om alle anleggstyper (strømforsyning, VA, bredbånd mv.) kan i dag i de fleste tilfeller leveres på digital form, men data vil ha ulik kvalitet avhengig av etableringstidspunkt og stedfestingsmetode. I noen tilfeller kan ledningseier bli nødt til å søke opp og stedfeste eksisterende ledninger som har dårlig nøyaktighet

Det bør etableres forskriftskrav om at alle ledningseiere har plikt til å medvirke til koordinering og påvisning før graving, og selv dekke kostnadene med påvisning. Mange ledningseiere tar denne oppgaven som et selvsagt ansvar, men ikke alle. For bredbånd bør det vurderes krav om at nye kabler skal ha metalltråd for enklere påvisning.

HOD vil særskilt påpeke at et system for registrering og utlevering av ledningsdata, må ta hensyn til behovet for forebyggende sikring og sikkerhetsloven. Når nytt informasjonssystem skal etableres, bør dette blant andre skje i samarbeid med Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Om sentral informasjonstjeneste

Når det er etablert plikt til å måle inn alle nye ledninger i grunnen, og når det er etablert en plikt for alle ledningseiere til å oppbevare og gi fra seg egne ledningsdata, vil det være et grunnlag for at andre ledningsutbyggere kan finne fram til nødvendige data. Å finne fram til de aktuelle ledningseiere og ledninger vil imidlertid fortsatt være krevende, og det kan være behov for en sentral tjeneste som tilrettelegger for å finne nødvendige opplysninger. Dette kan løses med et ledningseierregister (LER) som viser hvilke ledningseiere som berøres i et avgrenset utbyggingsområde.

Flere land har etablert ulike former for LER, bl.a. Danmark, Sverige og Nederland. Andre land planlegger slik etablering, bl.a. Finland.

Det er viktig å skille mellom et sentralt ledningseierregister og et sentralt ledningsregister. Et ledningseierregister gir fra seg opplysninger om hvem som er ledningseiere i utbyggingsområdet, og deretter kan utbyggere kontakte disse og få stedfestede ledningsdata for utbyggingsområdet. Et sentralt ledningsregister oppbevarer og gir selv ut stedfestede ledningsdata. Et LER kan oppbevare noen stedfestingsdata,

f.eks. data om ledninger med ukjent eier eller alle nye innmålte data. Et LER kan over tid utvikles til et sentralt ledningsregister, eller det kan forbli et ledningseierregister.

Et ledningseierregister (LER) vil ha som hovedformål å vise hvilke ledningseiere som berøres av en utbygging i et avgrenset område. For å sikre dette må alle ledningseiere få en plikt til å opplyse om hvilke areal ledningene deres ligger innenfor. Ledningseierne må være sikre på at disse arealene dekker alle ledninger. Dersom kvalitet på tidligere stedfesting er dårlig, vil disse arealene kunne bli store. Ledningseier vil motta færre henvendelser fra andre utbyggere når stedfestingsnøyaktigheten på eksisterende ledninger er god.

Når et LER er etablert, vil alle utbyggere kunne benytte dette til å få direkte kontakt med alle eksisterende ledningseiere som vil bli berørt av en utbygging, og dermed vite hvilke ledningseiere som er forpliktet til å gi nødvendige ledningsdata. Det må etableres en lovgivning om retter og plikter til et LER, og det må avklares hvordan dette arbeidet skal samordnes med tilgrensende oppgaver.

Gjennomføringen av bredbåndsdirektivet forutsetter etablering av en sentral informasjonstjeneste («*Central Information Point – SIP*») som skal yte tjenester til bredbåndutbyggere.

Utkast til lov om tilrettelegging for utbygging av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon (bredbåndutbyggingsloven) som ble sendt på alminnelig høring fra SD i juni 2016, er ment å gjennomføre bredbåndsdirektivet i norsk rett. Utkastet inneholder bestemmelser om etablering av en slik sentral informasjonstjeneste. Den sentrale informasjonstjenesten skal gi ut opplysninger til bredbåndstilbydere om planlagte anleggsarbeider for utbygginger av infrastruktur, og om eksisterende infrastrukturer som bredbåndstilbydere kan benytte til utbygging av bredbånd. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig at samme organ ivaretar funksjoner for både LER og sentral informasjonstjeneste.

Gjennomføringen av bredbåndsdirektivet forutsetter etablering av et «sentral informasjonspunkt» (SIP) som skal yte tjenester til nye bredbåndsutbyggere. Dette skal gi ut opplysninger om planlagte utbygginger av infrastruktur, og om infrastruktur som bredbåndsutbyggere aktivt kan benytte. Arbeidsgruppen mener det bør vurderes om det er hensiktsmessig at samme organ både ivaretar funksjoner for LER og SIP.

Det er tidligere beregnet at etablering et fullstendig ledningsregister som viser alle anlegg i grunnen med alle tilhørende opplysninger, vil kunne gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster¹². Dette er imidlertid en langt mer krevende oppgave og må eventuelt etableres over tid.

¹² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samfunnsokonomisk-analyse-av-krav-til-informasjon-om-ledninger-i-grunnen/id2402117/>

Vedlegg nr. 7. Nærmere om forringelsesgebyr

Bergen kommune har i e-post til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 20.3.2017 gitt nærmere opplysninger om praksis med forringelsesgebyr:

"Bergen kommune har fra april 2015 krevd kompensasjon for forringelse av vegdekket som vilkår for arbeids-/gravetillatelse. Bakgrunnen for dette er at inngrep stykkevis og delt i vegdekket medfører redusert levetid og økte vedlikeholdskostnader for kommunen. Vi mener den som initierer graving er nærmest til å dekke disse økte kostnadene. Det stilles ikke vilkår om kompensasjon for verdiforringelse der veggen opprustes til bedre stand enn før arbeidene, som f.eks. når hele kvartalslengder istandsettes etter graving. Da kreves kun kompensasjon for kontroll. Sentralt i vurderingen er om vegmyndigheten påføres et påregnelig tap.

Vilkår med krav om kompensasjon hjemles i veglova § 32, jf. 57 og den ulovfestede vilkårslæren i forvaltningsretten. Vilkåret anses å forholde seg innenfor veglovas formål i § 1a om å «tryggje planlegging, bygging, vedlikehold og drift av offentlege og private vegar». Prinsippet om kostnadsdeling fremkommer av forarbeidene til veglova. Ledningsforskriften anses ikke å gi en uttømmende opplisting av kostnadsdeling ved graving og ledningsarbeid, og avskjærer ikke kommunens adgang til å stille forholdsmessige og saklig begrunnede vilkår. Krav om kompensasjon er med på å sette kommunen i stand til å ivareta sitt ansvar som vegmyndighet. Det kreves for øvrig ikke noen form for gebyr for tillatelse eller leie for til å ha ledninger liggende i veggrunn.

En arbeids-/gravetillatelse er et enkeltvedtak etter fvl § 2, og vilkår fastsettes konkret i det enkelte tilfelle. Beregning av kompensasjon foretas etter at gravearbeidene er gjennomført. De sjablonmessige satsene i retningslinjen skal danne utgangspunktet for beregningen (og er nærmere forklart i vedlagte PDF). Kompensasjonssatsen skal dekke nåverdidifferansen pr. kvadratmeter mellom å asfaltere parsellen om 15 år mot normalt 20 år. Krav om kompensasjon skal fastsettes på en måte som er forholdsmessig og saklig begrunnet for at vegmyndigheten skal ha hjemmel til å stille slikt vilkår for tillatelsen. Samordning av gravearbeid gir ledningseierne mulighet til å dele på utgiften med kompensasjonskrav.

Bergen kommune har per årsskiftet mottatt ca 200 på vilkår om krav om kompensasjon (om lag halvparten av vedtakene). Disse er til behandling og avgjøres med bindende virkning av kommunens klagenemnd.

Vi ser at strengere tekniske regler knyttet til istandsetting ikke vil løse vår utfordring knyttet til økte vedlikeholdsutgifter som følge av graving stykkevis og delt i vegdekket. Dette henger sammen med inngrepenes fysiske egenskaper: En korrekt tilbakeføring/istandsetting av et felt etter lednings-/gravearbeider, vil

uansett gi inhomogene masser (de tilbakeførte massene lar seg ikke komprimere i samme grad som de som har ligget der over tid). Dette gjør det påregnelig at det vil oppstå setningskader. Veganleggets levetid er med det redusert.

Reglene om garanti i ledningsforskriften § 18 kan i teorien gi sikkerhet, men er veldig ressurskrevende for forvaltningen å følge opp – bl.a. fordi bevisførsel kan bli komplisert og ordningen lett kan medføre privatrettslige tvister. –

Ressursbruken ved innkreving vil trolig ikke vil stå i forhold til størrelsen på de enkeltsummer det vil være aktuelt å kreve inn i denne sammenheng. Bestemmelsen fremstår derfor som mindre egnet til å løse kommunens utfordringer knyttet til verdiforringelse.

Bergen kommune har for øvrig samordnet sine tekniske krav med dem som fremkommer av riksvegveilederen og prioriterer kort saksbehandlingstid for «gravesøknader» for å imøtekomme bransjens behov. - Men kommunen har samtidig vurdert det slik at den ikke har råd til å subsidiere fremføring av denne typen infrastruktur, som forutsettes å være egenfinansiert i sentrale strøk."