

# Notat

Notat nr.:  
01-2017

Vår referanse:  
Høringsuttalelse fra Bredbåndsforum

Dato:  
29.08.2017

Saksbehandler:

Deres referanse:

Til behandling:  
Kommunal- og Moderniseringsdepartementet

Til orientering:  
Olje- og Energidepartementet  
Samferdselsdepartementet

---

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

## 1 Bakgrunn

Det vises til felles høringsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Olje- og energidepartementet (OED) og Samferdselsdepartementet (SD) med høringsfrist den 06.09.2017.<sup>1</sup>

Dette høringsinnspillet er fra Bredbåndsforum. Bredbåndsforum ble opprettet av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) i 2016. Forumet er en arena for samarbeid og drøftelser mellom tilbydere av faste bredbåndstjenester i Norge og er åpent for alle tilbydere av faste bredbåndstjenester. Det følger av mandatet til Bredbåndsforum<sup>2</sup> at forumet blant annet kan utarbeide uttalelser og gi felles innspill til politiske myndigheter. Nkom har formannskapet og sekretariatet for Bredbåndforum.

Bredbåndsforum har to undergrupper, henholdsvis arbeidsgruppen for videreutvikling av kobbernettet og arbeidsgruppen for tilgang til fiberbasert nett. Det er arbeidsgruppen for tilgang til fiberbaserte nett som har stått for arbeidet med høringsinnspillet på vegne av forumet. Deltakere i denne arbeidsgruppen er Telenor, Broadnet, Viken Fiber, Eninvest, NTE, NextGenTel, Lyse, Telia, TDC/Get og Eidsiva. De nevnte selskapene eier til sammen de aller fleste ledningene for elektronisk kommunikasjon i Norge og mente på denne bakgrunn at det ville være relevant for gruppen og dermed også for Bredbåndsforum å gi et høringsinnspill til forslaget til endringer i ledningsforskriften mv.

---

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-tiltak-for-bedre-koordinering-mv.-ved-planlegging-og-utførelse-av-ledningsarbeider-i-veggrunn/id2554972/>

<sup>2</sup> [https://www.nkom.no/marked/markedsregulering-smp/bredbandsforum/om-bredbandsforum/\\_attachment/22100?\\_ts=152829b7363](https://www.nkom.no/marked/markedsregulering-smp/bredbandsforum/om-bredbandsforum/_attachment/22100?_ts=152829b7363)

Nkom oversender herved høringsinnspillet på vegne av Bredbåndsforum.

Det gjøres for ordens skyld oppmerksom på at mange av de synspunktene det gis uttrykk for i dette høringsinnspillet er også tidligere og i andre sammenhenger formidlet av Samarbeidsforum for ledninger i grunnen og Arbeidsgruppen for bredbånd.

## 2 Innledende merknader

Bredbåndsforum mener høringen innebærer både nyttige presiseringer og hensiktsmessige endringer som samlet balanserer hensynet til infrastrukturforeføring og de mer tradisjonelle og snevrere veginteressene på god måte. Høringsnotatet avklarer også enkelte tvistepunkter som har bidratt til å bremse ønsket infrastrukturforeføring. Vi nevner spesielt styrking av retten til å foreføre ledninger i og langs veggrunn, lemping av kravet til overdekning, klargjøring av hvilke kostnader som kan kreves dekket av vegmyndigheten (selvkostprinsippet), og stadfestingen av at det ikke foreligger grunnlag for forringelsesgebyr og gategrunnsleie. Videre foretas det en lenge etterlengtet innsnevring og presisering av flytteplikten. Forskriften med tilhørende kommentarer må også forstås slik at foreføring i luft/stolper fortsatt ansees som en fullt ut akseptabel og i mange tilfeller hensiktsmessig foreføringsmetode, noe Bredbåndsforum mener er en nyttig presisering.

Nedenfor følger Bredbåndsforums innspill til endringsforslagene. Som det vil fremgå, foreslår Bredbåndsforum på enkelte punkter presiseringer og mindre endringer i bestemmelsene. Vi peker blant annet på behovet for en presisering i ledningsforskriften § 5 som sikrer konsistens i reguleringen av hvilke vilkår vegmyndigheten lovlig kan stille etter vegloven med forskrifter ved første gangs etablering av infrastruktur og ved etablering av anlegg etter flytting, jf. ledningsforskriften § 16. Vi foreslår også forskriftsfestet at det skal inngås skriftlig avtale mellom vegmyndighetene og ledningseier om kostnadsfordeling knyttet til istandsetting der istandsettingen innebærer bedre funksjonalitet eller økt levetid, jf. § 18. Vi viser ellers til de nærmere merknadene i punkt 3.

Høringen foreslår ikke endringer i klageordningen. Bredbåndsforum mener det er utilfredsstillende at departementene tilsynelatende trekker denne konklusjonen uten at spørsmålet er utredet og vurdert nærmere, og har i punkt 4 redegjort nærmere for hvorfor Bredbåndsforum mener det er viktig å endre dagens klageordning, blant annet for å oppnå den ensartede praksisen og forutsigbarheten som forskriften og de foreslåtte endringene har som siktemål. Vi skisserer også det vi mener er en god løsning for en klageordning.

## 3 Merknader til de enkelte endringsforslagene

### 3.1 Vegloven § 32<sup>3</sup>

#### **§ 32 tredje og fjerde ledd skal lyde:**

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

(4) *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. Gjennomføringsfristen skal være rimelig og ledningseieren skal gis anledning til å uttale seg før frist settes. Mulкта kan givast som dagsbøter eller som ein*

<sup>3</sup> Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar.

*eingongssum. Vedtaket om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet kan gi forskrift om fastsetjing, utrekning, øvre grenser for og ettergiving av tvangsmulkt.*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

#### KOMMENTAR til § 32:

Bredbåndsforum tar endringene i § 32 (3) til etterretning.

Det vises i høringsnotatet på side 46 til at kommunale vegmyndigheter i varierende grad har innkrevd gebyrer. Bredbåndsforum bemerker for ordens skyld at adgangen til å fastsette forskrift om utgiftsdeling m.v. også etter dagens bestemmelse tilligger departementet (som ikke har benyttet hjemmelen), slik at kommunene ikke har kunnet utlede noen hjemmel for gebyr etter vegloven. Dette bekrefter departementet også i høringen s. 13.

Når det gjelder forslaget til ny § 32 (4) har vi ikke vesentlige motforestillinger mot at det innføres en dagmulktbestemmelse, men er opptatt av at mulig dagmulkt i så fall knyttes til en rimelig frist som ledningseieren er gitt anledning til å uttale seg om før den settes. Vi har derfor tillatt oss å foreslå et tillegg til bestemmelsen, jf. i rødt over.

## 3.2 Ledningsforskriften § 1<sup>4</sup>

### § 1 Formål

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

(2) 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.*

#### KOMMENTAR til § 1:

(1) Det foreslås i høringen ingen endringer i § 1(1). Bredbåndsforum har heller ingen merknader til det.

(2) Bredbåndsforum støtter endringsforslaget.

Etter vårt syn er dette en viktig presisering i samsvar med veglovens formålsbestemmelse og en understrekning av betydningen av veggrunn som sentral fremføringsvei for samfunnskritisk infrastruktur.

Når det gjelder § 1 (2) annen setning om at det ved framføring skal tas hensyn til vegens tilstand og kvalitet, mener vi det bør presiseres hva dette innebærer. Forholdet mellom

<sup>4</sup> Forskrift om endringer i forskrift av 8. oktober 2013 nr. 1212 om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig veg

fremføring av infrastruktur og hensynet til vegens tilstand og kvalitet behøver ytterligere presisering og regulering Vi viser til kommentarene under § 18 nedenfor.

### 3.3 Ledningsforskriften § 5

#### § 5 Vilkår for tillatelse

(1) 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.

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

(3) Vegmyndigheten kan stille nærmere vilkår for tillatelsen i samsvar med vegloven og denne forskriften.

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

(5) 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 **teknisk** forsvarlig – **herunder skal microtrenching eller andre nye fremføringsmetoder tillates når vegens tekniske beskaffenhet tillater det.**

(6) 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.

#### KOMMENTAR til § 5:

(1) For at bestemmelsen skal bli effektiv er det viktig at eventuelle avslag konkret begrunnes i etterprøvbare faktiske forhold, slik at ledningseierne kan ta stilling til hvorvidt veimyndighetenes avslag har nødvendig hjemmel. Det bør også presiseres i merknadene at ulempene som eventuelt kan danne grunnlag for avslag må være forhold som ikke kan avhjelpest gjennom de vilkår som vil følge av en tillatelse. Retten til å sette vilkår for fremføringen vil innebære at rene avslag kun helt unntaksvis vil være aktuelt.

(3) Departementene foreslår å presisere i ledningsforskriften § 16 annet ledd at tillatelsen til nye anlegg etter pålagt flytting ikke må ha vilkår som går ut over det som er nødvendig

for å fremme veginteressene slik den fremgår av vegloven og forskriften. Dette må naturlig også gjelde ved «første gangs tillatelse» /etablering, og bør således også presiseres i forskriftens § 5 tredje ledd, jf. vårt forslag i rødt.

Det angis i merknadene til § 16 annet ledd at vegmyndighetens adgang til å stille vilkår er begrenset til de rene vegfaglige hensyn – dvs. «*rasjonell utbygging og drift av vegen, herunder god miljømessig utforming av vegen, eller betryggende trafikkavvikling*». Videre heter det:

«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 veginteressene. I slike situasjoner kan det ikke kreves kabling på ledningseiers bekostning.»

Dette må også gjelde i relasjon til § 5, og bør understrekes også i merknadene til denne bestemmelsen. Tidligere praksis i forvaltning og domstol gir etter dette ikke lenger nødvendigvis veiledning når det gjelder hvilke vilkår som lovlig kan stilles for tillatelse etter vegloven § 32.

(4) Bredbåndsforum er noe delt i sitt syn på om det offentlige bør eie eventuelle ekstra trekkører som de krever lagt. Gitt at bestemmelsen beholdes, støtter Bredbåndsforum forslaget om å presisere at vegmyndighetene skal bære alle kostnader og merutgifter knyttet til eventuelt krav om ekstra trekkører, ikke bare selve trekkøreret. Det vises i merknadene til bestemmelsen til ekstra prosjekteringsutgifter og gravekostnader som eksempler på merkostnader. Vi nevner at kummer, økte gravedybder/-bredder mv. også er relevante merutgifter, og ber for ordens skyld om at også denne type utgifter nevnes i merknadene til forskriften, selv om merknadene ikke vil kunne gi noen uttømmende opplysning av relevante merutgifter.

Høringsnotatets punkt 7.2 (s 37) presiserer for øvrig at vegholder må inntre som part i grøfteanlegget på lik linje med andre deltagere dersom krav om ekstra trekkører medfører utvidelse av grøftetverrsnittet (dypere og/eller bredere grøfter). Dette er en god og viktig presisering som vi i Bredbåndsforum slutter oss til.

Forskriftsteksten foreslår videre i § 5 at vegmyndigheten skal kunne kreve vederlag av ledningseier som vil benytte ledig kapasitet i trekkørerne. Som tidligere nevnt, er Bredbåndsforum noe delt i sitt syn på om vegmyndighetene faktisk skal kunne eie de ekstra trekkørerne som kreves lagt, og dermed også om de skal kunne leie dem ut. Bredbåndsforum oppfordrer departementene til å avklare spørsmålet politisk og rettslig. Dersom bestemmelsen beholdes, bør den uansett si noe om vegmyndighetenes plikt til å imøtekomme anmodninger fra ledningseierne om tilgang til trekkører, ved å henvise til tilgangspliktelsen de og alle andre nettilbydere har i forslaget til ny bredbåndsutbyggingslov § 7. Likedan bør det gis anvisning om en maksimal grense for det vederlaget vegmyndigheten kan kreve for å gi tilgang til sine trekkører.

Forutsatt de klare forutsetninger og begrensninger om tilgang til fysisk fremføringsinfrastruktur (trekkører, kabelgater, master, tårn) som gis i Samferdselsdepartementets forslag til ny bredbåndsutbyggingslov, og at Ledningsforskriften må gi anvisning på et maksimalt vederlag for utleie, velger alle ledningseierne i Bredbåndsforum å støtte forslaget til Ledningsforskriftens § 5 (4).

(5) Maks grensene for krav til gravedybde fremstår som gjennomtenkte og alle ledningseierne stiller seg bak disse.

Det bør presiseres at ledningseier kun plikter å dekke kostnadene knyttet til maksimal gravedybde for sin infrastruktur/rørdimensjon, slik at vegmyndigheten må bære eventuelle merkostnader ved gravedybder som avviker fra dette, herunder i tilfeller der vegmyndigheten måtte stille krav om fellesføring i kulverter o.l. som medfører vesentlig større gravedybder og dermed kostnader enn det som ville fulgt av gravedybde angitt i § 5 (5).

Til § 5 (5) bokstav e): Bredbåndsforum ønsker det presisert i forskriften at microtrenching eller andre nye fremføringsmetoder skal tillates når vegens tekniske beskaffenhet tillater det. Vi oppfatter at det er det departementene gir uttrykk for i høringen s. 48, der det heter 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». Microtrenching vil i mange tilfeller være en kostnadsbesparende og hensiktsmessig fremføringsmåte.

SD/KMD/OED<sup>5</sup> har også i annen sammenheng klart og utvetydig har slått fast at grunnere dybder enn 40 cm skal tillates ved bruk av særskilt egnede metoder der vegmyndigheten finner dette forsvarlig.

(6) Bredbåndsforum ønsker det presisert i forarbeidene til ny forskrift - at ordet dispensasjon i denne sammenheng betyr lempning av krav - altså i ledningseiers favør. Dette burde være unødvendig, men erfaringen fra flere kommuner tilsier at det er behov for en slik presisering. Vi viser til at gravedybde forskriften nå fastsetter er hentet fra en rapport utarbeidet av en arbeidsgruppe under «Samarbeidsforum for ledninger i grunnen»<sup>6</sup> og et kompromiss etter årelange diskusjoner og «forhandlinger» mellom aktørene og fagfolk i bransjen.

### 3.4 Ledningsforskriften § 16

#### § 16 Ledningseiers økonomiske ansvar

(1) 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 veginteressens. *Vegmyndigheten skal før flyttepålegg gis, vurdere om vegtiltaket kan endres eller tilpasses på en slik måte at flytting av ledninger ikke blir nødvendig.*

(2) 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.

(3) Det kan ikke stilles vilkår etter annet ledd som på en urimelig måte fordyrer eller vanskeliggjør ledningsanlegget uten at fordelene for veginteressens blir klart større enn ulempene for ledningsanlegget etter en samlet vurdering. Dersom fordelene for veginteressens ikke er klart større etter en samlet vurdering, kan vegmyndigheten inngå avtale med ledningseier hvor vegmyndigheten

<sup>5</sup> SD/KMD/EODs presentasjon for pressen den 06.06.2017 under overskriften «Microtrenching».

<sup>6</sup> Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/kart/samarbeid-om-kart1/samarbeidsforum-ledninger-grunnen/id723667/>

dekker merkostnaden denne løsningen medfører for ledningseier sammenlignet med det som følger av første punktum.

#### **KOMMENTAR til § 16:**

Til (1): Bredbåndsforum slutter seg til at det inntas en bestemmelse som presiserer og fastslår at flytteplikt kun skal kunne gjøres gjeldende når det foreligger reell konflikt mellom et konkret vegtiltak og etablerte ledninger, dvs. veghensyn i tradisjonell og snever forstand. Dette er en naturlig konsekvens av at retten til fremføring er foreslått styrket, og innebærer at flytting ikke kan gjøres gjeldende alene basert på hensynet til miljø, estetikk og samordning, se blant annet «Borgenveiendommen». En slik presisering vil blant annet gi et vesentlig og avklarende bidrag i de tvister og diskusjoner som har vært mellom ledningseiere og kommuner om sanering av eksisterende luftledningsanlegg.

Selv om det fremgår av kriteriet «nødvendig» i første setning, foreslår ledningseierne at det presiseres at det bare er i de reelle konflikttilfellene at ledningsanlegg kan pålegges flyttet. Dette innebærer at vegmyndigheten i avgjørelsen av om det foreligger grunnlag for et pålegg om flytting, må vurdere om vegtiltaket kan endres/tilpasses slik at flytting av ledningsanlegg kan unngås, se tilleggsforslag i første ledd annet avsnitt.

Til (2) og (3): Bredbåndsforum slutter seg til at det av pedagogiske grunner bør fremgå at ledningseier som har blitt pålagt å flytte ledningsanlegget sitt må søke ny tillatelse for det anlegget som skal flyttes, og at vegmyndighetene i den nye tillatelsen bare kan stille vilkår som er saklige og berettigede iht forskriften og vegloven. Vi oppfatter dette som en henvisning til hovedregelen om adgangen til å stille vilkår etter § 5 (3), herunder retten til fremføring i § 5 (1), som vil gjelde ved nyetablering av ledningsanlegg. Forskriftsteksten i disse to bestemmelser bør derfor ha lik ordlyd, jf. vår merknad til § 5 (3) foran.

Det er i merknadene til annet ledd trukket fram som eksempel at hensynet til bomiljø ikke kan begrunne et vilkår etter § 16 nr. 2. Som det fremgår av våre merknader til § 5 (3), antar vi at det samme vil gjelde for de vilkår som fastsettes ved nyetablering.

Bredbåndsforum er videre enig i at adgangen til å stille vilkår og krav, som isolert sett er saklige etter vegloven og forskriften, bør innskrenkes for anlegg som er pålagt flyttet. Bredbåndsforum slutter seg derfor til at forskriften oppstiller et krav om interesseavveining i situasjoner hvor det er tale om å sette vilkår for et ledningsanlegg som skal reetableres etter en flytting bekostet av ledningseier. Vi er imidlertid skeptiske til at det oppstilles et krav om urimelighet, da dette kan ha som konsekvens at regelens anvendelsesområde blir for snevert og ikke ivaretar hensynet til kritisk infrastruktur godt nok. Et urimelighets-kriterium vil også kunne bidra til tolkningstvist.

Etter Bredbåndsforums syn er vegmyndighetene tilstrekkelig ivaretatt ved at de kan stille et slikt fordyrende og vanskeliggjørende krav når fordelen for veginteressene er klart større enn ulempene for ledningsanlegget. Der fordelen ikke er markert større bør ikke vegmyndighetene kunne stille fordyrende eller vanskeliggjørende krav. Vegmyndighetene vil uansett ha mulighet å avtale slike fordyrende eller vanskeliggjørende løsninger med ledningseier mot selv å dekke merkostnaden. På dette punkt kan vegmyndighetenes stilling også forsterkes ved at de gis rett til å pålegge fordyrende eller vanskeliggjørende vilkår mot å dekke merkostnaden. Vi har imidlertid ikke inntatt eller formulert noe forslag om dette i denne omgang.

Bredbåndsforum foreslår med andre ord at kriteriet «på en urimelig måte» strykes i

forskriften og mener dette vil gi en balansert løsning mellom veimyndighetene og ledningseiere i situasjoner hvor ledningseieren allerede er påført betydelige flyttekostnader i forbindelse med vegtiltak. Hensynet til ledningsinteressen tilsier kostnadene ikke bør overstige det som er nødvendig for å forsvarlig og teknisk legge om ledningen med mindre fordelene for veginteresse er klart større.



### 3.5 Ledningsforskriften § 18

#### § 18 Istandsetting, kostnadsansvar og garanti

(1) 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

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

(3) Kongen kan gi forskrift med nasjonal prisliste for arbeider nevnt i første ledd.

(4) Ledningseier skal etter etablering av ny ledning sørge for fullt istandsetting av vegen slik at den får tilstrekkelig beholder funksjonalitet og ikke kan forventes å få kortere levetid som følge av ledningsarbeidene. Det kan ~~skal~~ inngås skriftlig avtale ~~om annen~~ mellom vegmyndighet og ledningseier om kostnadsfordeling dersom istandsettingen innebærer forbedret funksjonalitet eller økt levetid.

(5) Vegmyndigheten kan, før ledningsarbeidet påbegynnes, kreve at ledningseier ~~eller den som opptrer på ledningseiers vegne~~ 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. Bli ikke utbedring foretatt innen en fastsatt varslet frist, kan vegmyndigheten la det bli utført for ledningseier, ~~eller den som har stilt garantien~~, sin regning og risiko. Foringelsesgebyr kan ikke kreves for å sikre istandsetting av veggrunn etter utført ledningsarbeid.

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

(7) 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.

#### KOMMENTAR til § 18:

(1)-(3) Høringen bekrefter og presiserer langt på vei Bredbåndsforums forståelse av gjeldende rett når det gjelder vegmyndighetenes adgang til å kreve gebyrer og gategrunnsleie, nemlig at denne type krav ikke har hjemmel i vegloven. Det understrekes for ordens skyld at Bredbåndsforum heller ikke kan se at det foreligger annet rettsgrunnlag for slike krav, og støtter forslaget om å presisere dette i forskriften.

Bredbåndsforum har ikke innvendinger mot at det innføres ny regulering som angir at vegmyndighetene har krav på å få dekket enkelte utgiftstyper knyttet til infrastruktur-fremføring i veg basert på et selvkostprinsipp.

(4): Vegeier skal etter forskriftsforslaget kunne kreve 'istandsettelse'. Med 'istandsettelse' forstår vi at vegen skal bringes tilbake til den tilstand den var i før gravingen og beholder sin levetid og funksjonalitet. Vi foreslår en endring i forskriftsteksten for å klargjøre dette. Vi foreslår videre at eventuelle krav om standardheving fra vegeiers side, eller istandsetting som nødvendigvis vil innebære standardheving (fordi vegen opprinnelig var av dårlig

kvalitet etc.) forutsetter at det skal inngås avtale om kostnadsdeling, basert på et prinsipp om at vegeier betaler merkostnaden der istandsettingen innebærer forbedret funksjonalitet eller økt levetid. Dette vil antagelig virke konfliktforebyggende. Som eksempel på tilfeller der det etter dette må inngås egen avtale nevner vi:

- *Der ledningseiers arbeid har medført heving av veiens standard, f.eks. der det eksisterende vegdekket ikke var intakt (oppsprukket med hull etc.)*
- *Når Vegmyndighet krever uforholdsmessig stort areal reasfaltert, som ved f.eks. vegkryssinger og det ikke er fastsatt nasjonale regler for arealer som skal reasfalteres som følge av Ledningseiers gravearbeider i veggrunn*
- *Når eksisterende fast vegdekke er 5 år eller eldre – uavhengig om vegdekket fremstår som/er intakt*

Vi nevner for ordens skyld at det må være klart at det er vegeier – og ikke ledningseier – som er ansvarlig for at veien tilfredsstillende den til enhver tid gjeldende vegnorm. Vegmyndigheten kan derfor ikke stille som vilkår for fremføring at en vei som før tiltaket ikke tilfredsstilte vegnormen, etter tiltaket forutsettes å gjøre det. Eventuelle slike krav og kostnader er ledningseier uvedkommende. Slike krav er vegmyndigheten henvist til eventuelt å inngå avtale om mot dekning av merkostnader, jf. vårt forslag til § 18 (4) annen setning.

For å begrense risikoen for konflikter knyttet til istandsetting av veien, foreslår vi også at departementet vurderer å fastsette nasjonale regler bl.a. for hvilke arealer som skal reasfalteres som følge av ledningseiers gravearbeider i veggrunn. Dette kan f.eks. gjøres ved at det inntas et kapittel om reasfaltering ved istandsetting i vegnormalen N200. Inntil slike regler eventuelt er fastsatt, synes det fornuftig at det inngås skriftlige avtaler mellom ledningseier og vegeier om dette.

Bakgrunnen for at Bredbåndsforum mener at avtale uansett skal inngås når vegen er eldre enn 5 år, er at fast vegdekke har en normal levetid på omtrent dette antallet år. Levetid kan variere noe etter bruk og stedlige forhold, men ledningseierne mener å kunne hevde at veg med dekke eldre enn 5 år vil få betydelig økt levetid ved reasfaltering, som følge av ledningseiers arbeid. Hvis så ikke viser seg å være tilfellet vil slike forhold reguleres av punkt 5 under.

Ved istandsettelse og reasfaltering oppstår det i mange tilfeller uenighet om hvorvidt ledningseier kan gjenbruke stedlige masser eller må forestå masseutskiftning. Vi kan ikke se at vegmyndigheten kan hjemle eventuelle slike krav i vegloven med forskrift, med mindre slik utskiftning er nødvendig for å beholde vegens funksjonalitet og levetid, jf. § 18 (4) første setning. Det bes om at dette kommenteres i merknadene til den endelige forskriften. Vi understreker for ordens skyld at vegeier og ledningseier kan avtale noe annet mot fordeling av kostnader.

I tilfeller hvor kommunen/vegholder av for eksempel miljømessige grunner ønsker en masseutskiftning, er ledningseierne som er representert i Bredbåndsforum innstilt på å medvirke til dette gjennom en avtale om fordeling av kostnader til istandsetting.

(5): Bredbåndsforum har drøftet kravet til garanti og maksimal garantitid, og mener i utgangspunktet at den maksimale garantitiden ikke bør overstige tre år. Fem år synes uforholdsmessig lenge, og øker også prisen til de entreprenører som ledningseierne må inngå avtale med, og gjør at gravekostnaden totalt sett blir dyrere.

Det er ikke uvanlig at vegeier stiller krav om at det ikke skal graves i nylagt asfalt i en

periode på 3 til 5 år – en såkalt ‘spærrefrist’. Med dette indikerer også vegeier en ‘levetid’ på asfaltdekket før det igjen ‘tillates’ graving. Vi antar at det vil være hensiktsmessig med en harmonisering av en ‘spærrefrist’ og ‘garantitid’.

Bredbåndsforum er tross innvendingene av den oppfatning at en garanti uansett er en langt bedre løsning enn det forringelsesgebyr flere kommuner har søkt innført, og som bygger på ikke-dokumenterte forventninger om fremtidige merkostnader som følge av ledningsfremføringen. Bredbåndsforum støtter derfor departementenes forslag om en garantitid på inntil 5 år.

Vi mener også at det må være mulig at noen andre enn ledningseier står som ansvarlig for gravearbeidet og garantien, og foreslår endring i forskriftsteksten i forhold til dette – se tekst i rødt under (5).

(6): Bredbåndsforum er tilfreds med at departementet bekrefter at det ikke foreligger grunnlag for et krav om vederlag/leie for å ligge i veggrunn.

(7): Bredbåndsforum støtter også departementets presisering av at vegmyndigheten ikke kan kreve leie i anleggsperioden for areal hvor ledningene skal legges.

Bredbåndsforum understreker betydningen av at en eventuell tvangsmulkt må knyttes til en anleggsperiode ledningseier har fått uttale seg om, jf. våre merknader til vegloven § 32. Fristen må også være klart kommunisert til ledningseier, som må kunne speile fristen - og eventuelle kostnader - i avtalene med sine entreprenører. Slik sett får bestemmelsen stor betydning for en rekke virksomheter.

## 4 Klageordning – til Ledningsforskriftens § 21

### 4.1 Behovet for en fornyet vurdering av hensiktsmessig klageordning

Det fremgår av høringsnotatet at de berørte departementene har avklart at dagens klageordning skal beholdes. Det innebærer at kommunestyret er klageinstans for vedtak som gjelder kommunale veier, fylkestinget er klageinstans for vedtak som gjelder fylkesveier og Vegdirektoratet er klageinstans for vedtak som gjelder riksveier, jf. ledningsforskriften § 21. Denne ordningen er i hovedsak en kodifisering av forvaltningsloven § 28 andre avsnitt som angir klageinstanser for vedtak fattet av organer opprettet av henholdsvis kommunen og fylkeskommunen.

Samtlige deltakere i Bredbåndsforum mener det er utilfredsstillende at departementene tilsynelatende uten noen nærmere utredning og vurdering konkluderer med å beholde dagens klageordning. Ved dette risikerer man å ikke oppnå den ensartede praksisen og forutsigbarheten som forskriften og de foreslåtte endringene i den har som formål å sikre. Selv om de foreslåtte endringene forhåpentligvis vil medføre en mer ensartet praksis og dermed større grad av likebehandling i alle landets kommuner og fylker, er det etter Bredbåndsforums oppfatning fortsatt en klar risiko for at regelverket vil kunne bli tolket og praktisert ulikt av landets mer enn 400 kommuner og 19 fylker.

Utover hensynet til å sikre likebehandling og ensartet praksis, taler også hensynet til reell to-instansbehandling av forvaltningsvedtak for en endring av dagens klageordning. Det er en klar innvending mot dagens ordning at det er for liten avstand mellom vedtaks- og klageorganet i kommuner og fylkeskommuner, der klager behandles av kommunestyret eller fylkestinget eller et oppnevnt klageorgan i kommunen.

Det kan også reises spørsmål om hvorvidt de ulike kommunale og fylkeskommunale klageorganene har tilstrekkelig kompetanse til å behandle denne typer saker. Erfaringen er at flere kommuners klagesaksbehandling er mangelfull. Vurderinger etter veglova § 32 krever særlig veifaglig kompetanse, som det ikke er gitt at de ulike kommunestyrene og fylkestingene, eller utvalgene som har fått delegert kompetansen, har.

Bredbåndsforum mener disse forholdene samlet klart tilsier at spørsmålet om en endring av dagens klageordning må undergis en nærmere behandling og eventuelt høring.

## 4.2 Alternative løsninger til dagens ordning

Det kan tenkes ulike alternativer til dagens klageordning. Samferdselsdepartementet eller opprettelse av et selvstendig uavhengig klageorgan på statsnivå har blant annet vært nevnt som alternative klageorgan for vedtak på alle nivåer. Både departementet og et uavhengig klageorgan på statsnivå ville bedre sikret ensartet praksis og tilstrekkelig avstand mellom vedtaks- og klageorganet enn det dagens ordning gjør. En slik ordning ville også kunne bidra til færre klagesaker. Vi oppfatter imidlertid at det er lite aktuelt å utrede denne type løsninger nærmere, jf. blant annet de vurderinger det gis uttrykk for i høringen til bredbåndsutbyggingsloven punkt 9.12.

Det fremstår i tilfelle nærliggende å vurdere å legge all klagebehandling etter vegloven § 32 til Vegdirektoratet. Vegdirektoratet har åpenbart vegfaglig kompetanse, og er allerede klageinstans for vedtak om riksveier truffet av regionkontorene. Ved å legge kompetansen til Vegdirektoratet sikrer man således både et klageorgan med spisskompetanse på vei, større grad av reell to-instansbehandling enn det dagens ordning innebærer for vedtak som gjelder kommunal- og fylkeskommunal vei, og ensartet praksis ved at all klagebehandling tillegges samme organ.

For fylkesvegene kan det også pekes på at dagens ordning, hvor regionkontoret er førsteinstans både for riks- og fylkesveg, men har to ulike klageinstanser for sine vedtak, er klart uheldig. I flyttepliktsaker som berører begge vegtyper samtidig vil således et og samme vedtak i førsteinstans bli gjenstand for klagebehandling i to ulike organ, med potensielt ulike utfall. Dette vil avhjelpes ved at disse vedtakene går til samme organ for klageavgjørelse.

Det blir generelt gjerne anført at lokaldemokratiet er avhengig av at kommuner og fylkeskommuner har selvråderett, noe som bl.a. innebærer at de bør være klageinstans for vedtak fattet av organer på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Dette hensynet har imidlertid klart større vekt i saker som gir rom for politisk prioritering og fritt skjønn. Det er i liten grad tilfellet ved vedtak etter veglova § 32 ettersom disse vedtakene, særlig etter de presiseringer som er nedfelt i forskriftsutkastet som nå er på høring, vil være basert på et lovbundet skjønn. Klagebehandlingen vil således i realiteten være begrenset til en prøving av saksbehandlingen og lovtolkningen, herunder forskriftstekst i medhold av lov.

Hensynet til ensartet praksis, forutsigbarhet og rettssikkerhet for partene taler også klart for en løsning som innebærer at myndigheten tillegges Vegdirektoratet. At hensynet til rettssikkerheten har forrang fremfor hensynet til kommunalt selvstyre er lagt til grunn i flere sammenhenger, jf. bl.a. Ot.prp. nr. 51 (1995-96) i forbindelse med vurderingen av dagjeldende klageordning i kommunene. Hensynet til rettssikkerhet har også vært fremhevet i forarbeidene til flere lover som legger klager over kommunale vedtak til Fylkesmannen, jf. blant annet forarbeidene til sosialtjenesteloven § 47. Her anføres det at fylkesmannen som klageinstans vil representere en rettssikkerhetsgaranti, først og fremst på grunn av sin uavhengige stilling overfor kommunen. Videre vises det til at «*embetet er et etablert forvaltningsnivå med betydelig prestisje, som igjen kan bety at klager godtar embetets avgjørelser selv om disse ikke går i klagers favør. Fylkesmannen som klageinstans vil dessuten*

*kunne sikre større likhet i ytelser mellom kommunene i fylket»* (jf. Ot.prp. nr. 60 (1988-89) s. 176). Selv om det gjelder et helt annet saksområde, gjør de samme hensyn seg gjeldende her.

Det kan videre tenkes innvendt til den foreslåtte endringen at klageinstansen bør ha kjennskap til de lokale forholdene. Vi kan imidlertid ikke se at en eventuell slik innvending kan tillegges særlig vekt. Vegdirektoratet har allerede ansvaret for å behandle klager knyttet til riksvei som strekker seg over hele landet, og vi er ikke kjent med at det har vært reist innvendinger til denne ordningen fordi Vegdirektoratet ikke kjenner de lokale forholdene godt nok. Klageinstansen vil også på vanlig måte få oversendt dokumentasjon fra førsteinstansen, og i mange tilfeller fra den private parten, slik at saken må antas å bli godt belyst. Vegloven og ledningsforskriften åpner også i liten grad for lokale vurderinger, og har som nevnt som klart siktemål å sikre ensartet praktisering uavhengig av hvor ledningene geografisk etableres.

I motsetning til ved opprettelse av en uavhengig klageinstans, må det legges til grunn at en endring som innebærer at alle klager behandles av Vegdirektoratet neppe vil medføre behov for betydelig oppbemanning og dermed økte bevilgninger. Også organisatoriske hensyn understøtter således en slik løsning. Vegdirektoratet har allerede saksbehandlere som kjenner dette feltet godt, og man må kunne forvente at antallet klagesaker vil bli redusert både som følge av et klarere regelverk og som følge av den mer ensartede praksis det vil innebære å legge klagemyndigheten til Vegdirektoratet. I et samfunnsperspektiv fremstår det også som klart mer effektivt å samle klagesaksbehandlingen i denne type saker ett sted enn å overlate behandlingen til mer enn 400 kommuner og 19 fylker.

Vi nevner for ordens skyld at Bredbåndsforum ikke ville ha innvendinger mot at man også vurderte å legge kompetansen til fylkesmannen. Fylkesmannen har imidlertid ikke samme fagkompetanse som Vegdirektoratet, og er ikke del av veimyndigheten, med unntak av funksjonen som klageinstans etter vegloven § 11, som imidlertid fremstår som en særregulering av saker som gjelder avkjørselsrett på riksveier. Fylkesmannen ville antagelig også måtte foreta oppbemanning for å ivareta en slik oppgave. En slik ordning ville heller ikke samle all klagesaksbehandling i ett organ, med de fordeler dette ville innebære.

Vi peker avslutningsvis på at vi antar at en endring av klageordningen etter vegloven § 32 vil kunne skje ved en endring i ledningsforskriften, jf. vegloven § 32 tredje ledd («sakshandsaming»), jf. ledningsforskriften § 21.

#### 4.2.1 Oppsummering

Som det fremgår i det foregående, mener Bredbåndsforum at spørsmålet om klageinstans må undergis en nærmere vurdering, ikke minst fordi det vil være en viktig forutsetning for å oppnå siktemålet med de foreslåtte regelendringene.