



Rapport: Bærekraft i fremtidens vegnormaler

En del av Regelverk 2030: Klima og miljøkrav i fremtidens regelverk for anlegg av offentlig veg

Om Vaar

Vaar er et advokatfirma som spesialiserer seg innen bærekraft, anskaffelser, teknologi, personvern, arbeidsliv og regulatoriske spørsmål.

vaar.law

Klima og miljøkrav i fremtidens regelverk for anlegg av offentlig veg
Vaar advokat 1. desember 2023

Kontaktpersoner:
Espen Bakjord (espen@vaar.law)
Thor Beke (thor@vaar.law)

Vaar Advokat AS
Stortingsgata 12, 0161 Oslo
Forsidebilde: AI-generert



Innhold

1. Innledning	6
1.1 Om arbeidet / fremgangsmåten.....	6
1.2 Hovedkonklusjoner	6
1.3 Sammendrag av avropet og funnene	7
2. Faktisk bakgrunn	10
2.1 Innledning	10
2.2 Overordnet om vegnormalene og deres historikk	11
2.3 Eksempler på miljøbeskrivelser i vegnormalene	12
2.4 Forholdet mellom organene	13
2.5 Nasjonal transportplan (NTP).....	13
2.6 Andre styringsdokumenter.....	14
2.7 Standarder	15
2.8 Forskjeller mellom krav til veg i vegnormalene og faktisk tilstand på vegene.....	15
2.9 Miljøtiltak i samferdselssektoren	17
2.10 Kort om norske «grønne innkjøp»	18
2.11 Oppsummering: vegen, vegnormalene og miljøet	18
3. Juridisk bakgrunn og vurderinger	20
3.1 Vegnormalene og vegregelverket.....	20
3.1.1 Veglova	20
3.1.2 Anleggsforskriften	23
3.1.3 Instruks for Statens vegvesen.....	25
3.1.4 Vegnormalenes rettslige status.....	26
3.1.5 Hva skjer ved brudd på vegnormalene eller anleggsforskriften?	31
3.2 Planregelverket	32
3.2.1 Plan- og bygningsloven	32
3.2.2 SAK10	32
3.2.3 Sanksjonsadgangen i plan- og bygningsloven	35
3.2.4 Miljøvirkningsdirektivet og KU-forskriften.....	35
3.3 Kommunalt selvstyre, gatenormaler og fravik.....	36
3.4 EØS-retten og tekniske standarder.....	38
3.4.1 Harmoniseringsarbeidet i EU og europeiske standarder	38
3.4.2 Kommende harmoniseringsregler	41
3.4.3 Særlig om henvisninger til privatutformede standarder i lovverket	41
3.4.4 Omtale av henvisninger til standarder i N200.....	43
3.4.5 EØS-høringsloven	43
3.5 Anskaffelsesregelverket.....	45
3.5.1 Generelt om anskaffelsesregelverket	45
3.5.2 Regnes vegnormalene som «bindende teknisk regelverk» iht. anskaffelsesforskriften § 15-1 (3)?	45
3.5.3 Kommende regulering i anskaffelsesforskriften § 7-9	46
3.5.4 Må vegnormalene legges til grunn i anskaffelsesfasen?.....	47

3.5.5 Kan en oppdragsgiver (vegmyndighet) i en bestemt anskaffelse oppstille krav som går lenger enn harmoniserte standarder?.....	47
3.6 Annet relevant regelverk.....	48
3.6.1 Tilgrensende sektor: Jernbane.....	48
3.6.2 Tilgrensende sektor: Ferje.....	49
3.6.3 Tilgrensende sektor: Anleggsvirksomhet.....	49
3.7 Oppsummering: vegnormalenes plass i det rettslige landskapet.....	50
4. Europeisk vegregulering.....	51
4.1 Norske og europeiske behov.....	51
4.2 Sverige.....	51
4.2.1 Svensk regelverk.....	51
4.2.2 Spesielt om byggregel forskriften.....	52
4.3 Danmark.....	53
4.3.1 Dansk regelverk.....	53
4.3.2 Danske vegmyndigheter og vegregler.....	53
4.3.3 Infrastrukturplan 2035. Miljøvurderinger i planfasen, VVM-vurderinger.....	54
4.4 Finland.....	55
4.4.1 Finsk regelverk.....	55
4.4.2 Finsk vegmyndighet.....	55
4.4.3 Eksempel på klimaanskaffelse fra Finland.....	55
4.5 Tyskland.....	58
4.5.1 Tysk regelverk.....	58
4.5.2 Tyske vegmyndigheter og nærmere regler.....	58
4.5.3 Eksempel på miljøregulering: Berlin.....	58
4.5.4 Overordnet konsept for miljørettet og tverrmodal infrastrukturfinansiering i Tyskland.....	59
4.6 Storbritannia.....	59
4.6.1 Overordnet britisk vegregelverk.....	59
4.6.2 Britiske vegmyndigheter og vegregler.....	60
4.6.3 National Highways' tilnærming til klimakrav.....	61
4.7 Nederland.....	62
4.7.1 Nederlandsk regelverk.....	62
4.7.2 Eksempel på klimaanskaffelse fra Nederland.....	62
4.8 EU.....	64
4.8.1 EU-direktiv med relevans for norsk vegsektor.....	64
4.8.2 Green Public Procurement.....	65
4.9 Oppsummering: miljø og veg i våre naboland og enkelte nære land.....	65
5. Vurderinger og anbefalinger.....	66
5.1 Innledning.....	66
5.2 Overordnet tilnærming: Bør vegnormalene gis som forskrift?.....	66
5.2.1 Alternativ 1: Nullalternativet.....	67
5.2.2 Alternativ 2: Forskriftsfesting av normalene.....	67
5.2.3 Alternativ 3: Mellomløsning.....	68
5.3 Hjemmelsbestemmelser og bruk av dem.....	69
5.3.1 Miljø som hensyn i anleggsvirksomheten.....	69

5.3.2 Tydelighet om plikter og hvem som har pliktene	69
5.3.3 Saksbehandlingsregler	69
5.3.4 Fraviksbestemmelser	70
5.3.5 Vedlikehold	71
5.4 Samspill mellom ulike regelverk.....	71
5.4.1 Utfyllende regler som forvaltes av Statens vegvesen.....	71
5.4.2 Unntak til SAK10	72
5.4.3 Plan- og bygningsloven	72
5.4.4 Anskaffelseslovgivningen	73
5.4.5 Bruk av vegnormalene som kontraktskrav	74
5.4.6 Forholdet til standarder	74
5.4.7 Merkeordninger.....	75
5.5 Bør miljøsystemer holdes adskilt fra vegnormalene?	75
5.6 Dokumentasjonskrav knyttet til miljøbestemmelser	76
5.7 Om optimering og optimeringsbestemmelser	77
5.8 Kommentar til skisse til miljøkrav	78
5.8.1 «Prosjektet skal levere et klimagassbudsjett utarbeidet etter retningslinje X»	78
5.8.2 «Klimagassutslippene fra det samlede prosjektet skal ikke være høyere enn X tonn CO2 pr. million kroner investert»	78
5.8.3 «Klimagassutslippene for prosjektet skal være X % lavere pr meter (veg i dagen, bru, eller tunnel) enn gjennomsnittet for år X»	79
5.8.4 «Ved gjennomføring av klimatiltak skal det kun brukes materialer med lavere kostnad for CO2-utslippsreduksjoner enn X kroner pr tonn»	79
5.8.5 Kravsystemet: fordeler og utfordringer	79
5.9 Oppsummering: fremtidens vegnormaler og anleggsforskrift.....	80
6. Vedlegg til rapporten	81

1. Innledning

Denne rapporten er utformet på bakgrunn av Statens vegvesens (SVV, Vegvesenet) avrop til Vaar Advokat knyttet til programmet «Regelverk 2030». Her gjengir vi den overordnede beskrivelsen av programmet fra avropet:

Formålet med programmet er å undersøke hvordan det regelverket vi forvalter kan brukes for å i større grad bidra til oppnåelse av de 5 transportpolitiske målene (mer for pengene, effektiv bruk av ny teknologi, bidra til å oppfylle Norges klima- og miljømål, nullvisjon for drepte og hardt skadde i trafikken, enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet). Oppdraget inngår i Regelverk 2030, men begrenses til å se på kun en del av regelverket, nemlig vegnormalene som har hjemmel etter veglova/forskrift om anlegg av offentlig veg (og lover/forskrifter rundt dem). Oppdraget skal bidra til et faglig fundament for fremtidige diskusjoner og endringer.

1.1 Om arbeidet / fremgangsmåten

Arbeidet har blitt utført på bakgrunn av informasjon fremlagt av Statens vegvesen og en serie møter mellom ressurser fra Vaar og Statens vegvesen i perioden august til november. Vi har også fått løpende innspill fra Statens vegvesen og avklart sentrale spørsmål gjennom oversendte delleveranser.

Fordi temaene denne rapporten tar opp i stor grad overlapper og påvirker hverandre, har vi delt rapporten inn i følgende deler:

- **Del 1:** Innledning
- **Del 2:** Faktisk bakgrunn: Her tar vi for oss det faktiske bakteppet for oppdraget og vegnormalene
- **Del 3:** Juridisk bakgrunn og vurderinger: Her har vi samlet juridiske vurderinger og spørsmål som er nødvendige å besvare for å drøfte spørsmålene vi er blitt stilt i forbindelse med hvordan regelverket kan endres
- **Del 4:** Europeisk vegregulering: Her presenteres utvalgte lands vegregulering og eksempler på miljøanskaffelser og miljørapporter
- **Del 5:** Vurderinger og anbefalinger: Her har vi sammenfattet sentrale råd og vurderinger knyttet til avropets hovedtemaer
- **Del 6 (Vedlegg 1):** Skisse til forskriftstekst: Her har vi inntatt en overordnet skisse til anleggsforskriften

1.2 Hovedkonklusjoner

- Statens vegvesen har hjemmel til å stille miljøkrav både i anleggsforskriften og i vegnormaler.
- Anleggsforskriften og kravene i vegnormalene er bindende for vegmyndighetene.
- Anleggsforskriften er samtidig noe uklar med tanke på hvilke regler som kan gis og hvem reglene kan rettes mot. Vegnormalenes rettslige status er følgelig også noe uklar.
- Det bør foretas en helhetlig revisjon av anleggsforskriften. Sentrale bestemmelser fra vegnormalene bør vurderes inntatt i anleggsforskriften.
- Bestemmelser og krav i anleggsforskriften og vegnormalene bør sees i sammenheng med Norges EØS-rettslige forpliktelser, herunder anskaffelsesregelverket.
- Overordnede miljøkrav og optimeringsbestemmelser bør hovedsakelig reguleres i anleggsforskriften.
- Vegnormalene bør henvise til standarder der slike finnes, hensyntatt EUs harmoniseringsarbeid for tekniske standarder.
- Det finnes internasjonale føringer, initiativer og eksempler som det bør sees hen til ved innføring av bestemmelser om klima- og bærekraftshensyn.
- Kravet til at et tiltak skal være «detaljert avklart» i SAK10 § 4-3 bokstav a første punktum skal leses i lys av kravene til detaljeringsgrad som plan- og bygningsloven oppstiller. SAK10 § 4-3 oppstiller derimot ikke en øvre grense for hvilken type dokumentasjon som kan kreves etter vegnormalene.

1.3 Sammendrag av avropet og funnene

Rapporten tar for seg seks hovedtemaer, basert på Statens vegvesens avrop 21/92039 av 27. juni 2023.

1. Hjemmel

Vi har vurdert dagens hjemmel for å stille miljøkrav etter dagens forskrift om anlegg av offentlig veg. I dag er de sentrale bestemmelsene som forankrer miljøhensyn forskriftens § 3 annet og femte ledd. Dette kan oppfattes utydelig og vi er blitt bedt om å vurdere forbedringspotensialet for forankring av miljøbestemmelser. Vi har derfor vurdert anleggsforskriften i sammenheng med hjemmelsbestemmelsene i veglova for å kommentere på rekkevidden til å fastsette miljøkrav i dagens regelverk og skissert hvordan anleggsforskriften kan utformes for å utnytte handlingsrommet for miljøtiltak i vegsektoren.

Funn

- Veglova og anleggsforskriften danner de ytre rammene for hvilke regler som skal ligge i vegnormalene, og hvem de skal gjelde for. Veglova begrenser ikke hvilke miljøkrav som kan stilles.
- Hjemmelsbestemmelsene i anleggsforskriften er vidt formulert og gir rom for nye typer regulering i vegnormalene. Det er likevel et forbedringspotensial i anleggsforskriften.
- For å oppstille effektive miljøbestemmelser i anleggsforskriften og vegnormalene, bør også andre bestemmelser enn dagens § 3 annet og femte ledd oppdateres.
- Vi anbefaler at overordnede miljøkrav inntas i anleggsforskriften.

2. Unntak fra SAK10 § 4-3

Vi har sett på potensielle utfordringer knyttet til SAK10 § 4-3 og unntaksbestemmelsen for veganlegg dersom kravene i vegnormalene endres.

Funn

- Dersom vegnormalene og regelverket rundt disse endres slik at kravene til dokumentasjon blir mindre omfattende enn det planregelverket forutsetter, kan resultatet bli at man blir møtt med en ny regulering der unntakene til plan- og bygningsloven som gjelder for vegtiltak begrenses.
- Motsetningsvis vil innføringen av miljøkrav samtidig øke kravene til hva som må dokumenteres før unntaket i det hele tatt kommer til anvendelse.

3. Forholdet til tilgrensende lovverk

Vi har vurdert mulig motstrid med annet regelverk sett opp mot vegnormalene og anleggsforskriften, og vurdert om miljøbestemmelser kan gis i vegnormalene og tilhørende regelverk uten at bestemmelsene rokker ved grensesnittet opp mot lover som plan- og bygningsloven eller anskaffelsesforskriften. I den grad vi har identifisert mulige utfordringer knyttet til bestemmelsene i tilgrensende regelverk har vi belyst dette i rapporten.

Funn

- Vegnormalene og anleggsforskriften må i hovedsak vurderes opp mot planregelverket og anskaffelsesregelverket.
- Planregelverket hindrer etter vår vurdering ikke innføring av miljøkrav i vegnormalene eller i anleggsforskriften. Når det gjelder miljøbestemmelser som utformes på en slik måte at et

helt vegprosjekt blir sett i sammenheng, bør det imidlertid vurderes om bestemmelsen passer bedre i planregelverket enn i vegregelverket.

- Anskaffelsesregelverket må hensyntas på flere måter. For det første oppstiller dette regelverket rammer for hva slags krav og tekniske regler som kan plasseres i anleggsforskriften og vegnormalene. Dette har sammenheng med EØS-regelverket og forholdet til nasjonale og europeiske standarder. For det annet har anskaffelsesregelverket særlige reguleringer av vektning av miljø som samspiller med miljøkrav som oppstilles i vegnormaler eller anleggsforskriften.
- Også andre regler vil ha betydning for vegnormaler og anleggsforskriftens utforming. Vi fremhever særlig forholdet til generelle kontraktsrettslige prinsipper og prinsippet om kommunalt selvstyre

4. Eksempler fra andre land og andre norske sektorer

EU og nasjonalstatene i Europa har innført strategier og krav til bærekraft, som for eksempel krav om klimagassreduksjon, strategier for gjenbruk og sirkulærøkonomi, standarder for materialkvalitet og mye mer. I rapporten har vi vurdert relevante tiltak og regelsett fra land som Danmark, Sverige og Nederland som kan ha overføringsverdi for innføringen av miljøbestemmelser på norske veger.

Funn

- Vi har foretatt en sammenligning og oppstilling av tilsvarende regelverk i et utvalg andre land og andre norske sektorer. Vi ser likhetstrekk med andre land, men vi har ikke funnet land som har innført vegnormaler på samme måte som i Norge. Vegregelverket i enkelte andre land, f.eks. Sverige og Danmark, kan på hver sin måte tjene som inspirasjon til fremtidige løsninger i Norge.
- Når det gjelder praktiske eksempler på ivaretagelse av miljøhensyn, har europeiske vegmyndigheter i varierende grad begynt å implementere nullutslippsvisjoner i arbeidet sitt. Myndighetene har valgt ulike tiltak for å begrense miljøpåkjenningen fra veganlegg. Som det fremgår av de eksemplene vi har funnet, går tiltakene ut på alt fra reduksjon av utslipp fra anleggsmaskiner til planlegging av vegprosjekter slik at vegen brukes på en bærekraftig måte, f.eks. at det i større grad tas hensyn til syklende.

5. Optimering

I dagens vegnormaler er det innført enkelte krav om optimering med hensyn på klima, miljø, og ressursbruk. Vi har vurdert hvilken plass slike bestemmelser kan ha i regelverket og hvilke fordeler og ulemper som knytter seg til disse i forholdet til mer detaljerte krav.

Funn

- Optimeringsbestemmelser er etter vår vurdering en aktuell måte å hensynta miljø- og bærekraftshensyn på ved anlegg av veg. Vi vurderer at slike bestemmelser er best egnet i anleggsforskriften, snarere enn i den enkelte vegnormal.
- Dersom det innføres optimeringsbestemmelser vil det være en forutsetning at disse følges av relevante dokumentasjonskrav.
- Ved innføring av optimeringsbestemmelser er forholdet til plan- og bygningsregelverket særlig viktig. Optimeringsbestemmelsene bør tilpasses slik at de ikke kolliderer med dette regelverket.
- I tillegg bør optimeringsbestemmelser utformes med sikte på at det er politisk vedtatt at de fem samferdselspolitiske målene skal anses som likeverdige.

6. Overordnede miljøkrav

Vi har fått oversendt en skisse til kravsystem fra Statens vegvesen. Vi har vurdert denne skissen til kravsystem på bakgrunn av resultatene fra de fem foregående punktene.

Funn

- Statens vegvesens skisse til miljøkrav bør etter vår vurdering sees opp mot det forhold at vegprosjekter er ulike. Dette krever en fleksibilitet i regelverket. Å operere med faste krav til utslipp som gjelder på tvers av hele sektoren er derfor ikke nødvendigvis hensiktsmessig.
- Vi mener at et miljøkravssystem vil passe bedre i anleggsforskriften enn i vegnormalene. Ved innføring av et kravssystem bør det presiseres hvem som er pålagt å følge det og hvordan prosessen med søknad om fravik skal praktiseres.
- Skissen til miljøkravssystem som vi har fått, inneholdt utkast til konkrete typer bestemmelser. Vi har kommentert disse enkeltvis i rapporten.

2. Faktisk bakgrunn

2.1 Innledning

Denne rapporten tar særlig for seg vegnormalenes rolle i Statens vegvesens arbeid med å følge opp nasjonale mål for klima, miljø og bærekraft. Tradisjonelt sett har miljøhensyn på veg dreid seg om de mer direkte typene miljøpåvirkning. Når veier planlegges og bygges, oppstår det flere typer utfordringer for miljøet. Miljøet i umiddelbar nærhet til anleggsplasser og selve vegen blir påvirket gjennom støy- og støvforurensning. Vegen kan også påvirke naturlivet og landskapet i området hvor den går.¹ Utslipp fra bilene som går på vegen kan også være en helserisiko for dem som bor og ferdes nær vegen.²

Det er imidlertid klart at miljøfokus de siste tiårene har blitt bredere. Det pågår på tvers av sektorer et arbeid med å begrense utslipp av klimagasser som CO₂, og redusere forbruket av ikke-fornybare ressurser slik at kommende generasjoner også vil ha tilgang til materialene de vil trenge. I 2015 vedtok FNs medlemsland 17 mål for bærekraftig utvikling som omfatter alt fra målet om å beskytte bærekraftig bruk av økosystemer (mål 15) til umiddelbar handling for å stoppe klimaendringene (mål 13). Inneværende Nasjonal transportplan identifiserer 11 av de 17 målene som relevante for transportsektoren.³

Boks 2.1 – hva betyr «miljø» i denne rapporten?

Når vi i denne rapporten undersøker de regulatoriske rammene for å hensynta klima, miljø og bærekraft, utgjør Statens vegvesens ambisjon om å begrense klimagassutslipp en del av begrepene «miljø», «klima» og «bærekraft», men vi har likevel antatt en vid tilnærming til miljøambisjonene slik de fremgår av bl.a. Nasjonal transportplan og FNs bærekraftsmål. Når vi vurderer «miljøbestemmelser», skal dette altså forstås som å også innbefatte hensyn til klima og bærekraft, selv om begrepene har et noe ulikt innhold.

Vegsektoren er en stor kilde til klimagassutslipp og andre miljøpåkjenninger i Norge og på verdensbasis. En rapport for DFØ fant Larsen m.fl. (2016) at 29 prosent av utslippene fra statlige anskaffelser kom fra Statens vegvesen.⁴ Det svenske Trafikverket (2022) anslår at en tredjedel av Sveriges totale drivhusgassutslipp er forårsaket av innenrikstrafikk.⁵ Av Trafikverkets egen virksomhet anslår de at 84 prosent av disse utslippene kommer fra anlegg, drift og vedlikehold av veg.

Den britiske myndigheten National Highways legger til grunn at de tre største kildene til klimafotavtrykk i veganleggsektoren er:⁶

- Sement og betong (203 tusen tonn CO₂)
- Massetransport (180 tusen tonn CO₂)
- Anleggsutslipp (164 tusen tonn CO₂)

Statens vegvesen oppgir i sin tertialrapport per 30. april 2023 at de har som mål å redusere klimagassutslipp fra vegtransport, anlegg og drift og egen virksomhet med 55 prosent innen 2030. Samtidig forventer SSB at befolkningstallet i Norge har økt med ca. 700 000 innen 2060 fra dagens nivåer.⁷ Befolkningsvekst i sentrale områder er en viktig driver for veksten i persontransport. I inneværende NTP er det særlig kommentert at strekningen Oslo-Trondheim forventer vekst i alle transportformer, med størst vekst for vegtransporten, og særlig i de større byene.⁸

Som ledd i utfordringene med klimautslipp fra veganlegg og vegtrafikk foreslås fra ulike aktører et bredt omfang av tiltak til politikk innenfor samferdselssektoren. Dette innebærer bruk av alle deler av

¹ Meld. St. 14 (2015–2016) s. 112

² Statens forurensningstilsyn, «Utslipp fra bensin- og dieselmotorer», rapport 2438/2008, s.12

³ Meld. St. 20 (2020–2021), s. 34

⁴ Larsen et al. (2016): "The carbon footprint of central government procurement", s. 12.

⁵ Trafikverket (2022): «Trafikverkets Miljørapport», s.33

⁶ National Highways (2022): "Net Zero Highways: Our 2030/2040/2050 plan", <https://nationalhighways.co.uk/media/eispcjem/net-zero-highways-our-2030-2040-2050-plan.pdf>

⁷ Statistisk sentralbyrå (2022), «Nasjonale befolkningsframskrivninger»,

<https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivninger/statistikk/nasjonale-befolkningsframskrivninger>

⁸ Nasjonal transportplan 2023-2033, s. 223

regelverket, fra DFØs anbefaling til anvendelse av anskaffelsesregelverket ved overføring av godstransport fra veg til sjø til etablering av lavutslippssoner etter vegtrafikkloven.¹⁰ I dag er Norge det europeiske landet med høyest andel av elbiler i bilparken.¹¹ Selv om elbiler fremdeles har et vesentlig klimaavtrykk gjennom produksjonsprosessen, viser studier at det helhetlige klimaavtrykket fremdeles er vesentlig lavere enn for fossildrevne kjøretøy.¹²

Når en veg er ferdig lagt eller utbedret, har imidlertid en stor del av klimagassene allerede blitt sluppet ut, og selv en fullstendig utslippsfri trafikk vil ikke endre dette. En stor andel av miljøbelastningen fra vegsektoren kan påvirkes ved anleggsarbeidene og vedlikeholdet knyttet til veg, som er fokus for vår gjennomgang. Beslutninger tatt knyttet til vegen i en tidlig fase kan ha stor innvirkning på miljøbelastningen i hele vegens livsløp. Eksempler på slike beslutninger er:

- Krav til anleggsfasen: Kravene som stilles til utslipp fra anleggsmaskiner kan påvirke vegprosjektets klima- og miljøpåvirkning.
- Krav til materialvalg: Materialsammensetningen kan ha stor effekt på engangsutslippene ved anlegg av vegen.
- Krav til formfaktor på veg: Både valg av materialer og trasé kan påvirke utslipp fra trafikken som går på vegen når den er klar til bruk. Et eksempel på dette er valg av rullestand og valg av tekstur på vegen, som ifølge en studie fra EUPAVE¹³ kan redusere klimaavtrykket for vegen med 5 til 20 prosent.¹⁴ Også valg av trasé, slik som helning og kurve på vegen, kan påvirke utslippene fra trafikken.
- Krav som begrenser vedlikehold: Vedlikehold av veg står for en stor andel av utslippene ved anlegg av veg.¹⁵ Ved å anlegge veg slik at behovet for vedlikehold begrenses, eller velge bort nyanlegg av veg dersom vedlikehold av eksisterende veg gir en klimagevinst, kan klimautslippene reduseres.

Ettersom dagens veger typisk planlegges i et 20 års-perspektiv etter dagens anleggsforskrift, vil selv mindre justeringer kunne ha en vesentlig miljøeffekt i hele vegens livsløp.

2.2 Overordnet om vegnormalene og deres historikk

Vegnormaler er i forarbeidene til veglova definert som «en samling tekniske forutsetninger for veger, avpasset etter trafikkens art».¹⁶ Normalene har eksistert siden lenge før den någjeldende veglova ble innført i 1963,¹⁷ og har vært under Statens vegvesens forvaltning i lang tid.

Dagens vegnormaler inngår i Statens vegvesens håndbøker, som består av følgende kategorier av dokumenter:¹⁸

1. *Vegnormaler*
2. *Retningslinjer*
3. *Veiledninger*

På vegvesenets nettsider¹⁹ er de ulike dokumentkategoriene beskrevet på denne måten:

⁹ DFØ: «Handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønninnovasjon», s. 43, https://anskaffelser.no/sites/default/files/2021-11/DFO_Handlingsplan_2021_Digital-v2_0.pdf

¹⁰ NTP 2022-2033 s.

¹¹ Se eksempelvis European Environment Agency (2023), «New registrations of electric vehicles in Europe», <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/new-registrations-of-electric-vehicles>

¹² Nøyaktige utslippstall avhenger av beregningsmetode, men vi oppfatter i dag at det er bred konsensus om at elbiler har et lavere klimaavtrykk. Se f.eks. MIT (2022): «Are electric vehicles definitely better for the climate than gas-powered cars?», <https://climate.mit.edu/ask-mit/are-electric-vehicles-definitely-better-climate-gas-powered-cars>

¹³ European Concrete Paving Association.

¹⁴ https://www.eupave.eu/wp-content/uploads/eupave_life_cycle_assessment.pdf, side 17.

¹⁵ I en rapport fra 2009 har TØI anslått at utslippene per km veg er ca. 3 ganger større ved vedlikehold enn ved nybygging, se Transportøkonomisk institutt (2009) «Gir bedre veger mindre klimagassutslipp?», s. 59, <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=12902>

¹⁶ Ot.prp.nr.53 (1961-1962) s. 70, hvor det bemerkes at de någjeldende vegnormalene er utdaterte og må oppdateres.

¹⁷ «Normal-regler» var eksempelvis regulert i den gamle Lov om veivæsenet, LOV-1912-06-21-1, § 20.

¹⁸ Se: <https://www.vegvesen.no/globalassets/fag/handboker/handbokoversikt-inndelt-etter-hovedtema-per-22-09-2023.pdf>

¹⁹ Se: <https://www.vegvesen.no/fag/publikasjoner/handboker/om-handbokene/>

Vegnormaler er hjemlet i lovverk og gjelder all offentlig veg/gate, både for Statens vegvesen og andre myndigheter. Vegnormalene er kravdokumenter. Mer om vegnormaler finner du under Vegnormalene.

Retningslinjer gjelder kun for riksveg og for Statens vegvesen, og er hjemlet i lovverk eller i instruks fra vegdirektøren. Retningslinjene gjelder også for konsulenter og entreprenører som gjør oppdrag for Statens vegvesen.

Veiledninger er hjelpedokumenter som understøtter vegnormalene. De inneholder utdypende fagstoff utover det som står i vegnormalene og beskriver mer i detalj hvordan normalkravene kan brukes.

På starten av 2000-tallet startet et omfattende arbeid internt hos Statens vegvesen med å omstrukturere håndbøkene slik at det ble tydeligere hvilke håndbøker som skulle gjelde som normaler, og hvilke håndbøker som skulle ha preg av å være veiledninger og retningslinjer. Resultatet er at vegnormalene i dag er betegnet med forbokstaven «N». I dag er følgende vegnormaler publisert av Statens vegvesen:²⁰

Boks 2.2 – Liste over vegnormaler

- N100 Veg- og gateutforming
- N101 Trafikksikkert sideterreng og vegsikringsutstyr
- N200 Vegbygging
- N300 Trafikkskilt
- N301 Arbeid på og ved veg
- N302 Vegoppmerking
- N303 Trafikksignalanlegg
- N400 Bruprosjektering
- N401 Bruforvaltning fylkesveg
- N500 Vegtunneler
- N601 Sikkerhetskrav for elektriske anlegg i- og langs offentlig veg

2.3 Eksempler på miljøbeskrivelser i vegnormalene

I dagens vegnormaler finner vi enkelte konkrete krav og henvisninger til vurderinger av miljø. Overordnet sett vises det her til følgende eksempler:

Boks 2.3 – Eksempler på miljøbeskrivelser i vegnormalene

- N100 pkt. 1.1.1:
«Ved å legge vegen utenom verdifulle områder for jordbruk, naturmangfold, kulturarv og friluftsliv, kan de negative effektene på omgivelsene reduseres [...] «Aktuelle avbøtende og kompensierende tiltak for å begrense de negative effektene på miljøet og omgivelsene vurderes.»
- N101 pkt. 1.2:
«[...] er tilpasset miljø, landskap, klimagassutslipp og klimaendringer samt grunn- og fundamenteringsforhold og er logiske og konsekvente i sin oppbygging med hensyn til en livsløpsvurdering»
- N101 Krav 5.1—2:
«Utførelse og materialvalg skal bidra til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger i et livsløpsperspektiv, jf. anskaffelsesloven § 5.»
- N200 Innledning:
«Kravnivået regnes å gi en samfunnsøkonomisk optimal balanse mellom investeringskostnad veid

²⁰ Statens vegvesen, «Vegnormalene», <https://www.vegvesen.no/fag/publikasjoner/handboker/vegnormalene/>

opp mot levetid og kostnad for drift og vedlikehold – samt miljøpåvirkning og trafikksikkerhet i alle faser.»

- N200 Krav til funksjon:
«[...] Tekniske krav relaterer seg til parametere som er enkle å måle, og som ivaretar en spesifikk funksjon (...) Det forutsettes at løsningene tilfredsstiller målene til vegnettet mht. samfunnsøkonomiske, miljømessige, sikkerhetsmessige og beredskapsmessige forhold»
- N400 Forord:
«– Klima- og miljøpåvirkning er vurdert»
- N400 Krav 1.1.2—2:
«Prosjektert løsning skal optimaliseres med hensyn til klimagassutslipp, miljø og bærekraft, innenfor prosjektets tekniske og økonomiske rammer»

2.4 Forholdet mellom organene

Dagens regelverk i vegsektoren fordeler myndighet og oppgaver mellom flere offentlige organ. Nedenfor følger et kort sammendrag av de ulike organenes ansvarsområder. De juridiske forankringene for enkelte av disse, og særlig Statens vegvesen, er kommentert nærmere i kapittel 3.

- **Samferdselsdepartementet** har den overordnede styringen på vegsektoren, og er tildelt kompetanse til å gi forskrifter etter hjemlene i veglova.
- **Statens vegvesen** er en statlig etat bestående av Vegdirektoratet og seks selvstendige divisjoner. Statens vegvesen er vegstyremakt for riksveger, og er også tildelt en rekke oppgaver etter loven med nasjonalt nedslagsfelt, slik som innenfor samfunnssikkerhet, beredskap og datainnsamling. Statens vegvesen opererer også etter instruks fra Samferdselsdepartementet.
- **Vegtilsynet** er et tilsynsorgan som har til oppgave å føre tilsyn med at Statens vegvesen og det statlige utbyggingsselskapet overholder plikten til å ha styringssystem for trafikksikkerhet på riksvegene.²¹ Vegtilsynet opererer etter egen instruks fra Samferdselsdepartementet.²² Hverken vegloven eller instruksene nevrer arbeidet med vegnormalene som tilsynets område, og Vegtilsynet har heller ikke noen mandater vedrørende vegnormalene etter anleggforskriften.
- **Kommunene** er vegstyremakt for kommunale veger.²³ I tillegg åpner veglova for at kommunen får tildelt oppgaver av fylkeskommunen eller Vegdirektoratet.²⁴
- **Fylkeskommunene** er vegstyremakt for fylkesveger, og har mandat til å delegere denne styremakten videre til både Statens vegvesen og kommunen.²⁵
- **Nye Veier** er det statlige utbyggingsselskapet for veg. Selskapet har flere av de større vegprosjektene i Norge i porteføljen. For at selskapet skal få ansvaret for et vegprosjekt, må prosjektet først tildeles.

2.5 Nasjonal transportplan (NTP)

Nasjonal transportplan (NTP) er en presentasjon av Regjeringens transportpolitikk og beskriver hvilke mål og prinsipper regjeringen legger til grunn for den. Det gis periodisk NTP-er som ser transportpolitikken i et elleveårs perspektiv.

Nasjonal transportplan (NTP) har ikke status som lov eller forskrift, men vedtas av Stortinget. Gjeldende NTP-er har en indirekte bindende effekt på vurderinger i medhold av lovene som vegmyndighetene er underlagt. I gjeldende NTP 2022–2033²⁶ er det fastsatt fem mål for transportsektoren som samlet har det overordnede målet «et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i 2050». De fem målene beskrives som likestilte, og det pekes på at det vil kreves en balanse mellom dem.²⁷ Dette er også

²¹ Vegl. § 11a, jf. § 11b

²² Se pkt. 3.1.3 nedenfor

²³ Jf. vegl. § 9 siste ledd.

²⁴ Jf. f.eks. vegl. §§ 17 eller 18

²⁵ Jf. vegl. § 9 annet ledd

²⁶ Meld. St. 20 (2020-2021)

²⁷ Op.cit, pkt. 3.3.

viktige forutsetninger for våre vurderinger i denne rapporten. Målene er overordnet beskrevet i NTP 2022–2033 pkt. 3.3.

Boks 2.5 – Nasjonal transportplan 2022–2033 pkt. 3.3

- Mer for pengene: Samtidig som at Regjeringen prioriterer samferdselssektoren, ventes det framover mindre handlingsrom i norsk økonomi, og det har vært nødvendig å ta grep for å få bedre kostnadsstyring og -kontroll i sektoren.
- Effektiv bruk av ny teknologi: Regjeringen ønsker mer dynamiske vurderinger av hva som til enhver tid er hensiktsmessige tiltak for å løse transportutfordringene.
- Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål: Nasjonal transportplan 2022–2033 skal bidra til å oppfylle Norges klima- og miljømål gjennom blant annet å redusere klimagassutslipp, arealbeslag, støy, lokal luftforurensning og forringelse av naturmangfold.
- Nullvisjon for drepte og hardt skadde: Regjeringen arbeider etter visjonen om et transportsystem der ingen blir drept eller hardt skadd, dvs. nullvisjonen.
- Enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet: Et velfungerende transportnett, som knytter hele Norge sammen, er nødvendig for å skape velferd, økonomisk vekst, bærekraftige regioner og byer med gode og likeverdige muligheter for alle innbyggere.

Det er en rekke miljøtiltak i innværende NTP som har relevans for muligheten for å innta miljøkrav i vegnormalene. Av disse nevnes eksempelvis følgende fra side 67:

- *bruke reguleringer som krav til nullutslippsteknologi i offentlige anskaffelser og utslippsstandarder*
- *se areal- og transportplanlegging i sammenheng når samferdselsprosjekter utvikles*
- *arbeide for reduserte utslipp fra drift og vedlikehold av transportinfrastruktur.*

2.6 Andre styringsdokumenter

Håndbok V712 er en veileder for konsekvensanalyser og inngår i Statens vegvesens interne styringssystem sammen med andre håndbøker og retningslinjer i 700-serien. Samlet sett inneholder dette interne styringssystemet et omfattende sett av verktøy som danner grunnlaget for valg av løsning mv.

I Statens vegvesens styringssystem inngår også blant annet Retningslinje R760, som gir en detaljert fremstilling av prosjektets livsløp, samt roller i et vegprosjekt. Retningslinjen definerer ikke roller der bærekraft er hovedelementet, selv om bærekrafts- og miljøvurderinger inngår som del av konsekvensutredninger og andre oppgaver som tilhører roller som finnes i dag. Av særlig interesse er at retningslinjen beskriver prosjektets livsløp, som tradisjonelt sett er delt inn i fire trinn: prosjektidentifisering, prosjektplanlegging, prosjektgjennomføring og prosjektavslutning.

Ved siden av trinnene er prosjektet også delt i flere faser, som kan variere. Håndboken beskriver en tradisjonell definering av større vegprosjekter på denne måten:²⁸

Figur 2.6 – Større vegprosjekter



²⁸ Statens vegvesen, Retningslinje R760.

Håndbok M-1941 er utviklet av Miljødirektoratet og er tilpasset utredning av reguleringsplaner og tiltak. Med tiltak menes her sammenheng prosjekter som planlegges etter andre lovverk enn plan- og bygningsloven. Håndboken kan også brukes i forbindelse med mer overordnede planer, men detaljgraden på kunnskapsinnhenting og kartlegging må tilpasses plannivået. Miljødirektoratet har utviklet metoden og veilederen, i samarbeid med Riksantikvaren. Riksantikvaren har ansvar for temaet kulturmiljø. Miljødirektoratet har ansvar for det øvrige innholdet. Statens vegvesen har i møter opplyst om at det pågår et arbeid med å samordne V712 med M-1941.

2.7 Standarder

Standarder er tekniske spesifikasjoner som er ment for varig og konsekvent bruk. Normalt forbindes disse med standardorganisasjoner som er utpekt til å gjennomføre standardiseringsarbeidet.²⁹ Blant de relevante organisasjonene for norske vegger nevnes er:

- ISO er en internasjonal organisasjon med verdensomspennende nedslagsfelt.
- CEN er den europeiske komiteen for normalisering, og fastsetter både harmoniserte (standarder som er tilknyttet krav i EU-regelverk) og ikke-harmoniserte standarder på europeisk nivå. CEN utvikler Eurokodene som er de europeiske kravene til strukturell design. CENELEC tilsvarer CEN, men har elektronikk og elektronikkvarer som sitt fagområde.
- Standard Norge er en norsk privat medlemsorganisasjon som utfører standardiseringsoppgaver på alle områder unntatt elektroteknikk og telekommunikasjon.³⁰ Standard Norge er det norske medlemmet i CEN og ISO, og utarbeider de norske gjennomføringene av standardene fra disse organene. Disse får betegnelsen NS, eksempelvis NS-EN 13476, som er en gjennomføring av den europeiske standarden EN 13476.

I de norske vegnormalene er henvisninger til standarder som regel gjort ved henvisning til den norske implementeringen av europeiske standarder av Standard Norge, se eksempelvis:

Boks 2.7 – N200 pkt. 2.10.1.2 *Rør og rørdeler av plast:*

Aktuelle standarder for plastrør til overvanns- og drensledninger (trykkløse ledningssystemer) er følgende:

- *NS-EN 13476 [59]. Standarden består av flere deler. Den omfatter også rør hvor rørvæggen inneholder sjikt uten materialkrav. Slike rør brukes ikke.*
- *NS-EN 14364 [60]. (Omfattes ikke av norske eller nordiske sertifiseringsordninger)*
- *NS-EN 1401-1 [61].*
- *NS-EN 1852-1 [62].*
- *NS-EN 14758-1 [63].*

2.8 Forskjeller mellom krav til veg i vegnormalene og faktisk tilstand på vegene

Forholdet mellom kravene i vegnormalene og den faktiske tilstanden på vegene, inkludert deres klimapåvirkning vil naturligvis variere ettersom det i dag ikke er fast praksis at vegger oppgraderes til nye normalkrav når de gis. Et eksempel er at retningslinje R610 angir at vedlikehold av vegger skal skje med utgangspunkt i deres opprinnelige tilstand. Dette betyr at kun en viss prosentandel av norsk offentlig veg til enhver tid er i samsvar med någjeldende normaler, mens annen veg vil være utført i henhold til tidligere normaler.³¹ I tillegg til dette kan man i ulike rapporter lese om et vedlikeholdsetterslep på norske vegger.³²

²⁹ EU-forordning 2012/1025 om europeisk standardisering legger til grunn at dette er et inngangsvilkår for at noe skal betegnes som «standard», jf. artikkel 1.

³⁰ Standardene for elektroteknikk og telekommunikasjon forvaltes av henholdsvis NEK og Nkom.

³¹ Anlegg av veg stiller seg slik sett likt som bygg, hvor det normalt ikke er et krav at bygg oppgraderes når nye standarder innføres.

³² Denne utfordringen er ikke unik for Norge. Mange europeiske land opplever et vedlikeholdsetterslep, og vi opplever at mottiltakene mot aldrende infrastruktur varierer mellom land. Se i denne sammenheng f.eks. Rijkswaterstaat (2022): «Circular infrastructure: the road towards a sustainable future», rapportens s. 15 «Aging infrastructure», <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/knowledge/circular-infrastructure-road-towards-sustainable-future>

I forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 kom det en rapport fra Riksrevisjonen om tilstanden på norske veger er også forholdet mellom vegnormalene og de faktiske tilstandene på vegene kommentert i Innst. 155 S (2009-2010). Rapporten påpeker et avvik mellom styringssystemene og de faktiske forholdene:

Trass i den desentraliserte organiseringa som er valt, er det ikkje etablert styringssystem som i tilstrekkeleg grad sikrar at verksemdsleiinga følgjer opp om ein oppnår tilfredsstillande resultat.

Samferdselsdepartementet viser til at det årleg blir brukt store midlar på drift og vedlikehald av vegnettet, og at det er nødvendig med gode system for å sikre at midlane blir brukte på best mogleg måte.

I Vedlegg 11 tar Opplysningsrådet opp økonomiske rammer som begrensninger for etterlevelse av vegnormalenes krav:

Med utgangspunkt i Vegloven er forskrifter, vegnormaler og håndbøker for planlegging, drift, vedlikehold og bygging av offentlige veier utarbeidet av Statens vegvesen. Vegnormalene gjelder for bygging av ny veg og håndbøkene gjelder for drift og vedlikehold, og felles for alle er at de kan fravikes av budsjettmessige hensyn. Dette har som konsekvens at de kravene som stilles for å ivareta Stortingets vedtak i Vegloven, realiseres i den utstrekning det er tilfredsstillende økonomiske rammer. De økonomiske rammene fastsettes av Stortinget gjennom årlige budsjettvedtak, og har i en årrekke ikke vært tilstrekkelige for å bygge ut og vedlikeholde veiene i tråd med kravene

I senere tid har det blitt gjort omfattende endringer i vegnormalene, blant annet gjennom ambisjonen om størst mulig bruk av skal-krav i vegnormalene. Riksrevisjonen gjennomførte i 2023 en ny vurdering av tilstanden på norske veger, hvor det om vedlikeholdsetterslepet kommenteres at «det er et stort vedlikeholdsetterslep på norske veger, og Statens vegvesen rapporterer om at det har økt, med unntak av for tunneler».

Etterlevelsen av vegnormalene er også omtalt i flere NTP-er i senere tid.

Boks 2.8 – Beskrivelse av etterlevelse av vegnormaler i NTP

- **NTP 2022-2033 s. 192:**

Utfordringene i Oslo forsterkes av gjennomgangstrafikk som går via Oslo, som følge av dårlige omkjøringsalternativer. Veinettet i korridoren er sårbart ved hendelser fordi omkjøringsveiene i liten grad tilfredsstillende kravene i veinormalene

- **NTP 2008-2019 s. 65:**

Klima- og andre miljøutfordringer er store i transportsektoren. Det kreves en kraftfull og bredt sammensatt virkemiddelbruk for å redusere klimagassutslippene og andre negative miljøvirkninger av transport.

Over tid har vi fått et økt gap mellom transport behov og standarden på infrastrukturen. Kapasitetsproblemer på vegnettet og flaskehalsar gir betydelige ekstrakostnader for befolkning og næringsliv.

- **NTP 2018-2029 s. 71:**

*Samferdselsdepartementet mener det er viktig for fremtidig bruk at normalene praktiseres på en fleksibel måte, slik at ressursene nyttes best mulig. Infrastrukturprosjekter er ulike når det gjelder geografisk beliggenhet, kapasitetsbehov, utforming og hastighetsprofil osv. Dette gjør det hensiktsmessig med en fleksibel bruk av standarder og normaler slik at den endelige løsningen er tilpasset behovene.
[...]*

*Selv om trafikken kan variere mellom ulike delstrekninger er det viktig også å sørge for at utbygging av nye lengre strekninger bygges med mest mulig sammenhengende standard slik at trafikantene sikres forutsigbarhet.
[...]*

Vegnormalene gjelder for alle offentlige veger. Fylkeskommunene og kommunene har likevel muligheten til å fravike disse på eget vegnett. Det betyr at fylkeskommunene og kommunene har øverste fraviksmyndighet på hhv. fylkesveger og kommuneveger og kan fravike Statens vegvesens vegnormaler i enkeltsaker. Fylkeskommuner og kommuner står derfor relativt fritt til eksempelvis å prøve ut enklere standarder for gang- og sykkelveger enn det som er angitt i vegnormalene.

2.9 Miljøtiltak i samferdselssektoren

Krav til bærekraft på prosjektnivå er i liten grad standardiserte på tvers av entreprisibransjen, selv om det gjelder felles krav som omhandler miljø, f.eks. kravene til konsekvensutredning som følger av plan- og bygningsloven med forskrift.³³ Dette er naturlig ettersom omfanget og arten av byggeprosjekter, samt deres økonomiske rammer, vil variere.

Når det gjelder vegsektoren oppfatter vi at det ikke er en like stor spredning av mål og behov som i entreprisibransjen ellers. Mens bygninger tjener ulike formål og oppføres av ulike aktører, er det i Norge i all hovedsak det offentlige som bygger veg. Det forhold at den overordnede funksjonen for veger er likeartet, åpner for en mer helhetlig regulering av krav til miljø og bærekraft.

Vi vil likevel trekke frem at det finnes privat utviklede verktøy for styring og vurdering av bærekraft i infrastrukturprosjekter. Her er BREEAM Infrastructure (tidligere CEEQUAL) er en av de mest kjente. Statens vegvesen har allerede gjennomført prosjekter hvor verktøyet er implementert, f.eks. Rv3/Rv25 Løten-Elverum, hvor systemet ble brukt blant annet for å vurdere muligheten for gjenbruk av masser.³⁴ Et annet eksempel er E39 Mandal øst – Mandal, hvor Nye Veier anvendte BREEAM Infrastructure blant annet for å identifisere muligheten for å forflytte masse over kortere avstander.³⁵ Også prosjektet på E39 Stord-Os, som gjennomføres av Statens vegvesen, skal sertifiseres fra plan til ferdigstilling etter BREEAM Infrastructure.³⁶ Statens vegvesen vedtok i 2020 at alle prosjekter med prosjektkostnad over MNOK 200 skal sertifiseres i tråd mer ordningen.³⁷

På området for sjøtransport kreves ikke utbygging av infrastruktur på samme måte som på land, men også på dette området har det offentlige innført miljøtiltak som har paralleller til Statens vegvesens arbeid.

I 2022 gjennomførte DFØ, Miljødirektoratet og Sjøfartsdirektoratet utredningen «Lav- og nullutslippskrav ved anskaffelse av ferger og hurtigbåter». I denne forbindelse ble det blant annet utformet et forslag til ny forskrift til anskaffelse av ferjer, der det kan bli obligatorisk for offentlige oppdragsgiverne å stille krav om nullutslippsløsninger.³⁸ Hjemmelen som er foreslått er anskaffelsesloven § 16, og forskriften er tenkt utformet som særforordning for anskaffelse av fartøy, som stiller andre og strengere krav til miljøhensyn enn det nye forslaget til anskaffelsesforskriften § 7-9, som gjelder alle anskaffelser.³⁹

Sjøtransport står for en svært beskjeden del av persontransporten i Norge ifølge tall fra SSB.⁴⁰ Medregnet gods står imidlertid sjøtransporten for om lag 23 % av årlig fraktet tonnasje.⁴¹ Det kan forventes at sjøtransport som et alternativ til vegtransport i økende grad ses på som et miljøtiltak. Mens det i senere tid er tatt større internasjonale politiske tiltak for å begrense miljøpåvirkningen fra shippingindustrien, vurderer vi imidlertid dette regelverket som å ha liten overføringsverdi til vegnormalene, og vi behandler ikke disse nærmere.

I tillegg viser vi til at Kystverket har en tilskuddsordning for miljøtiltak ved norske havner.⁴² En slik tilskuddsordning kan også være interessant å vurdere ettersom den kan utgjøre et supplement eller alternativ til miljøkrav i regelverket også i vegsektoren.

³³ Se pkt. 3.2.4 for en omtale av forholdet til slike konsekvensutredninger.

³⁴ BRE Group, «Rv3/Rv25 new highway between Loten-Elverum», <https://bregroup.com/case-studies/ceequal-case-studies/rv3-rv25-new-highway-between-loten-elverum/>

³⁵ BRE Group, «E39 Mandal øst – Mandal», <https://bregroup.com/case-studies/ceequal-case-studies/e39-mandal-ost-mandal/>

³⁶ Statens vegvesen, «BREEAM Infrastructure-sertifisering av E39 Stord-Os», <https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/europaveg/e39stordos/naturmangfold/ceequal-sertifisering-av-stord-os/>

³⁷ Statens vegvesen, «Vegvesenet skjerper klima- og miljøkrav», pressemelding datert 03.12.2020, <https://www.vegvesen.no/om-oss/presse/aktuelt/nasjonalt/vegvesenet-skjerper-klima-og-miljokrav/>

⁴⁰ SSB (2023), «Innenlandsk person- og godstransportarbeid, etter transportmåte», ssb.no, endret 9. aug. 2023 08:35:00

⁴¹ EUs mobilitetsstrategi setter også opp et mål om å øke andelen av innenlands transport som skjer over sjø, se f.eks. SWD(2020) 331 final pkt. 45: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0789>

⁴² Kystverket (2023): «Tilskudd til investering i effektive og miljøvennlige havner», <https://www.kystverket.no/sjotransport-og-havn/tilskuddsordninger/tilskudd-til-investering-i-effektive-og-miljovennlige-havner/>

2.10 Kort om norske «grønne innkjøp»

Det pågår også nasjonale initiativer som gjelder for offentlige innkjøp generelt. Den 9. september 2021 utga DFØ «Handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon». Handlingsplanen er utviklet på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (2021) utarbeidet handlingsplanen i samarbeid med Miljødirektoratet. Handlingsplanen vil ha en varighet fra 2021-2030, med revidering i 2024 og 2027.

Se bl.a. følgende ti hovedgrep for å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon:

1. Offentlige oppdragsgivere skal i sine anskaffelser søke å fremme null- og lavutslippsløsninger og sirkulær økonomi, samt søke å unngå helse- og miljøfarlige stoff er spesielt innen de prioriterte kategoriene: transport, bygg og anlegg, mat og måltidstjenester, plastprodukter og produkter som inneholder plast, IKT/elektriske og elektroniske produkter, batterier, møbler og tekstiler.	5. DFØ fortsetter å forbedre tilgang til statistikk og data om klima-, miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser.
2. Statlige nøkkelvirkosmheter baner vei for økt andel klima- og miljøvennlige innkjøp i viktige markedssegmenter, i kraft av sin kompetanse, størrelse og markedsposisjon,	6. DFØ og LUP ⁴³ videreutvikler sin rolle som tilrettelegger for økt samarbeid mellom oppdragsgivere for å utvikle og ta i bruk miljøteknologi og sirkulære løsninger.
3. DFØs program for grønt kompetanseløft for innkjøps-Norge gjennomføres i perioden 2021-2030.	7. Inkludering av oppstartsbedrift er innen miljøteknologi i anskaffelsesprosessen i regi av DFØ, Digitaliseringsdirektoratet og LUP i samarbeid med næringslivsaktører.
4. DFØ vil videreføre og styrke sitt arbeid for lederutvikling, med vekt på klima- og miljøvennlige anskaffelser og innovasjonskultur.	8. Samarbeid mellom DFØ og forsknings- og innovasjonsmiljøer på feltet klima- miljøvennlige og innovative anskaffelser.
	9. DFØ leder arbeid med å teste ut tiltak for bedre oppfølging og etterlevelse innen klima, miljøvennlige og innovative anskaffelser.
	10. DFØ videreutvikler sin rolle som katalysator og veileder for brukerne om tilgjengelige ordninger for økonomisk støtte for merkostnader, risikoavlastning og kompetansebygging.

Riksrevisjonen har lagt fram Dokument 3:5 (2021–2022)⁴⁴ om undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser. Her fremkommer det at:

- Grønne offentlige anskaffelser er et sentralt virkemiddel for å nå Norges klimamål. Potensialet er stort, men Riksrevisjonens undersøkelse viser at myndighetene ikke bruker muligheten godt nok.
- Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at myndighetene gjennom sin samlede virkemiddelbruk ikke har sikret at offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis i stor nok grad bidrar til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger.

Vi omtaler reglene for offentlige anskaffelser i pkt. 3.5.

2.11 Oppsummering: vegen, vegnormalene og miljøet

Utviklingen i måten både offentlig og privat sektor tilnærmer seg miljøbegrepet på, har betydning for vegnormalene. Anlegg av offentlig veg er en stor kilde til klimagassutslipp. Det pågår mange parallelle initiativer for å begrense klimapåvirkningene fra anlegg av offentlig veg, både nasjonalt og internasjonalt. Vår oppfatning av den politiske og faktiske konteksten for denne rapporten er:

- Det praktiske og politiske landskapet som vegnormalene eksisterer i har endret seg vesentlig siden den någjeldende veglova kom i 1963.

⁴³ LUP står for Leverandørutviklingsprogrammet. Dette ble etablert i 2010. LUP er en pådriver for at statlige og kommunale virksomheter skal skape innovasjon gjennom sine anskaffelser.

⁴⁴ <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2021-2022/undersokelse-av-gronne-offentlige-anskaffelser/>

- Vegsektoren er som mange andre sektorer preget av at det er et vesentlig økt politisk fokus på bærekraft og ivaretagelsen av dette. Dette kommer både til uttrykk i det regulatoriske landskapet og i politiske styringsdokumenter som Nasjonal Transportplan (NTP). I NTP er bærekraft et av fem samferdselspolitiske mål, og 11 av 17 av FNs bærekraftsmål er identifisert som relevante for transportsektoren.
- Anlegg av veg er en av de største enkeltstående utslippsfaktorene i offentlig sektor, og materialbruk og maskinpark utgjør en stor del av dette avtrykket. I tillegg er det et stort klimaavtrykk forbundet med selve vegtrafikken, selv om det i Norge er en stor og stadig økende andel av nullutslippskjøretøy.
- Både entreprenører og andre organisasjoner har utviklet nye verktøy og løsninger, og vi fremhever blant annet BREEAM, som er et verktøy som Statens vegvesen selv har brukt i vegprosjekter i senere tid.

3. Juridisk bakgrunn og vurderinger

3.1 Vegnormalene og vegregelverket

3.1.1 Veglova

Veglova (vegl.)⁴⁵ regulerer bygging, drift og vedlikehold av veger. Lovens formål er å trygge planlegging, bygging, vedlikehold og drift av offentlige og private veger, slik at trafikken på dem kan gå på en måte som trafikantene og samfunnet til enhver tid kan være tjent med.⁴⁶ Ansvarlig departementet for loven er Samferdselsdepartementet (SD). Veglova er tett koblet til plan- og bygningsloven.

På området for vegutbygging underordner veglova seg den sektorovergripende plan- og bygningsloven. Utbygging av offentlige veger er reguleringsplanpliktige tiltak etter plan- og bygningsloven § 12-1, se pkt. 3.2.1 Der tekniske krav til bygninger er regulert i plan- og bygningslovens byggesaksdel og dens forskriftsverk, er det veglova som setter rammene for å fastsette tekniske krav til utbygging av offentlige veger.

Vi er kjent med at departementet utreder mulighetene for en revisjon av veglova. Blant de punktene som skal utredes, er behovet for «en klarere regulering av vegmyndighetenes og vegselskapet sitt ansvar for trafikksikkerhet, fremkommelighet og en bærekraftig utvikling»⁴⁷

3.1.1.1 Veglova § 1a (miljøhensyn)

I lovens formålsparagraf i § 1a, som ble tilføyd i 1996, er det blant annet fremhevet at «et godt miljø» er én av flere målsetninger med loven. Det følger av forarbeidene at dette miljøbegrepet skal forstås vidt. Av Ot.prp.nr.60 (1994-1995) s. 4 følger det at:

Statens forurensningstilsyn finner at forslaget er i tråd med St.meld.nr.46 (1988–1989) Miljø og utvikling – Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport, men anfører at hensynet til miljøet må komme klarere fram i de enkelte bestemmelsene [...]

Departementet har opprettholdt forslaget til ny formålsparagraf. Man har imidlertid funnet det rimelig at forholdet mellom vegnettet som infrastrukturkorridor og andre infrastrukturinstallasjoner, samt miljøhensyn kommer til uttrykk i ordlyden, og derfor føyd til»... og ta (dei mange) omsyn som grannane, eit godt miljø og andre samfunnsinteresser elles» til slutt i paragrafen.⁴⁸

I dag er det bred rettslig enighet om at forvaltningen også kan legge vekt på hensyn som ikke uttrykkelig er nevnt i lovens formålsparagraf. Dette gjelder særlig miljøhensyn, som gjennom Grunnloven § 112, er anerkjent som et sektorovergripende hensyn.⁴⁹

Den stortingsmeldingen som er vist til i disse forarbeidene er en oppfølging av Verdenskommisjonens rapport, som også førte til innføringen av miljøparagrafen Grunnloven § 110b,⁵⁰ som i dag heter § 112. På denne måten er det en kobling mellom veglova § 1a og Grunnlovens miljøparagraf, og vi mener at veglova § 1a derfor bør tolkes bredt i lys av Grl. § 112. Vi har omtalt Grl. § 112 i faktaboksen nedenfor.

Dette styrker synet på at § 1a skal tolkes bredt, slik at miljøhensyn som bærekraft, sirkulærøkonomi og gjenbruk er legitime hensyn etter veglova, og det inngår i vegmyndighetenes oppgaver å ta hensyn til dette.

⁴⁵ Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar

⁴⁶ Se loven § 1a

⁴⁷ Se Samferdselsdepartementet (2023): «Forhåndsutredning - Revisjon av Veglova – Konkurransesgrunnlag», sak 23/1364, og bilag til vedlagt SSA-O

⁴⁸ Se også Innst. S. nr. 273 (1988-1989) s. 34, som belyser miljøhensyn i samferdselssektoren

⁴⁹ Selv om vedtakelse av vegnormaler ikke er å anse som enkeltvedtak, kan det også tilføyes at miljøhensyn vil kunne få relevans for beslutninger om vegnormalenes innhold, eller avgjørelser om fravik. Dette gjelder spesielt fordi miljø er et sektorovergripende hensyn som skal forstås vidt, jf. f.eks. Rt. 1993 s. 528, som illustrerer miljøhensynets tverrsektorielle preg: «At hensynet til å unngå trafikforurensning står sentralt ved beslutninger som treffes etter samferdsels- og planlovgivningen, kan ikke begrense forurensningsmyndighetenes adgang til å vektlegge dette ved avgjørelser av utslippssøknader. Det dreier seg om et hensyn som har vesentlig betydning på tvers av forvaltningssektorene»

⁵⁰ Se her eks. Kierulf, Anine; Kjølstad, Marius Mikkel (2020): Norsk Lovkommentar, Note (254) til Grunnloven

På denne bakgrunn legges det til grunn at forurensning fra vegtrafikk og andre påregnelige miljøvirkninger av vegutbygging er omfattet av lovens formål, på en slik måte at bredere miljøhensyn slik som sirkulærøkonomi også er omfattet av lovens formål.

Boks 3.1.1.1 – Forholdet til Grunnloven § 112

Av miljøbestemmelsen i Grunnloven § 112 følger det at:

Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterlekten.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.

I plenumsdommen i HR-2020-2472-P *Natur og Ungdom* tok Høyesterett stilling til i hvor stor grad bestemmelsen kan påberopes direkte. Av flertallets votum i premiss (144) følger:

Grunnlova § 112 er altså ikkje ei rein prinsippklæring, men ei føresegn med eit visst rettsleg innhald. Men ein kan berre i avgrensa grad byggje rett direkte på grunnlovsføresegna i ei sak for domstolane.

Vi mener at Grunnloven § 112 har relevans for tolkningen av veglova § 1a.

3.1.1.2 Veglova § 9 (vegmyndighetene)

Bestemmelsen utpeker vegmyndighetene («vegstyresmaktene») i Norge og innehar nærmere forskriftshjemler. Det er veglovas øvrige bestemmelser og forskrifter til disse som fastsetter hva det vil si at et organ er vegmyndighet, se i denne sammenheng f.eks. kap. I og III. Forpliktelsene som påhviler vegmyndighetene er blant annet at organet skal bære kostnadene ved utbygging av veger, jf. § 20.

Bestemmelsen er endret i forbindelse med regionreformen i 2020. I denne forbindelse ble reguleringen av regionvegkontorer opphevet etter stortingsvedtak der Stortinget «ber regjeringen sørge for at regional vegadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesveiene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå».⁵¹ Denne endringen er nærmere beskrevet i Statens vegvesens rapport «Fra sams og samling».⁵²

Bestemmelsen inneholder følgende to relevante forskriftshjemler:

- «Departementet gir nærare føresegner om korleis Statens vegvesen skal vere organisert, og kva styringsområde det skal ha»⁵³
- «Statens vegvesen kan etter nærare føresegner fastsett av departementet delegere styremakt til fylkeskommunen og kommunen»⁵⁴

Lest i sammenheng med § 13 forstår vi disse forskriftshjemlene slik at departementet er gitt en vid fullmakt til å gi Statens vegvesen adgang å fastsette vegnormaler.

3.1.1.3 Veglova § 12 (planlegging)

Veglova § 12 slår fast at planlegging av offentlige veg skal skje etter plan- og bygningsloven. Den historiske konteksten for dette er at planlegging av veg ble lagt til utenfor veglovas virkeområde ved innføringen av ny plan- og bygningslov i 1985 og senere endringer til denne. Selv om planleggingsmyndigheten ble flyttet til plan- og bygningsloven, har det fortsatt vært hensikten at vegmyndighetene skal ha en aktiv rolle i planleggingsprosessen, likevel slik at samordningen med

⁵¹ Stortingsvedtak 838/2017

⁵² Statens vegvesen (2019), «Fra sams og samling: Konsekvenser ved overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020, og vurderinger av alternativer.»

⁵³ § 9 annet punktum.

⁵⁴ § 9 fjerde punktum. Denne hjemmelsbestemmelsen er relevant for bl.a. adgangen til å fastsette fraviksbestemmelser, se pkt. 3.3

annet planregelverk gjennom samlingen i plan- og bygningsloven åpner for at arealbehov vurderes på tvers av sektorer.⁵⁵

Selv om det er lagt til grunn at planleggingen skal skje etter plan- og bygningsloven., står det i anleggsforskriften § 3 sjette ledd at «vegnormalene er en del av det tekniske grunnlaget for valg av løsning gjennom planlegging». Det er samtidig samme sted presisert at plan *behandlingen* skal skje etter plan- og bygningsloven.

På denne måten bør veglova § 12 forstås slik at det er plan- og bygningsloven som regulerer hvilke deler av planbehandlingen som eventuelt skal tilbakeføres til veglovens virkeområde. Bestemmelsen bør ses i sammenheng med SAK10 § 4-3, som gir unntak fra enkelte bestemmelser i plan- og bygningsloven for anlegg av offentlig veg. Vi omtaler SAK10 i pkt. 3.2.2.

3.1.1.4 Veglova § 13 (vegnormaler)

I veglova § 13 er vegnormaler eksplisitt omtalt. Her slås det fast at departementet gir «føresegner om anlegg av offentlig veg (vegnormaler)». Anleggsforskriften er hjemlet i denne bestemmelsen sammenholdt med § 9, og det er naturlig å se disse to bestemmelsene i sammenheng med tanke på hjemmelsgrunnlaget for å gi forskrift om vegnormaler. Vegnormalene selv har imidlertid ikke status som selvstendige forskrifter og disse anses altså ikke som forskrifter hjemlet i denne bestemmelsen.⁵⁶ Vi ser imidlertid ikke formuleringen i § 13 som et hinder for å fastsette vegnormaler i forskrifts form dersom dette i fremtiden er ønskelig.

Veglova § 13 gir departementet adgang til å gi forskrift om vegnormaler. Med hjemmel i §§ 9 og 13 er det gitt forskrift om anlegg av offentlig veg (anleggsforskriften)⁵⁷ som i § 3 har bestemmelser om vegnormaler. Vegnormalene er imidlertid ikke forskrifter, se 3.1.4, og er ikke bestemmende for privates rettigheter og plikter. Fordi forskriftene er fastsatt på bakgrunn av de vide forskriftshjemlene i §§ 9 og 13, ville det vært langt mer betenkelig å anvende forskriften dersom det skulle utformes bestemmelser som regulerte pliktene til private, eksempelvis entreprenører som utfører arbeidet på veg.⁵⁸

Utgangspunktet etter veglova § 13 er at Statens vegvesen ved Vegdirektoratet har adgang til å fastsette vegnormaler på den måten det er gjort i dag.

3.1.1.5 Veglova § 16 (vedlikehold)

Det følger av § 16 at: «Departementet gir nærare føresegner om drift og vedlikehold av offentlig veg. Departementet avgjer i tvilstilfelle med endeleg verknad kva som skal reknast som vedlikehold».

Dagens anleggsforskrift er ikke hjemlet i § 16. Dette må ses i sammenheng med at normalene ikke i første rekke er å anses som «føresegner om drift og vedlikehold». Det er likevel opplagt at vegnormalene er indirekte tilknyttet vedlikeholdsoppgaver som tilfaller vegmyndighetene. Av oversendt informasjon fra Statens vegvesen følger det at:⁵⁹

Selv om ordet «utbedring» ikke inngår i gjeldende versjon av anleggsforskriften, har praksis vært at vegnormalene som var gjeldende på det tidspunkt vegen/veganlegget ble bygd legges til grunn ved vesentlig utbedring av vegen. For mindre og enklere utbedringer, har vegnormalene vært ansett for å være en god faglig støtte, men ikke et krav. Mellom disse to situasjonene – vesentlige og enkle utbedringer – er det en gråson, der vegmyndigheten må foreta en konkret skjønsmessig vurdering om vegnormalene skal legges til grunn eller ikke.

Som støtte for dette nevnes at f.eks. N200 Vegbygging i sin innledning eksplisitt nevner at: «Normalen N200 Vegbygging har krav som gjelder planlegging, prosjektering, bygging, vedlikehold og forsterkning av veger».

⁵⁵ Ot.prp.nr.56 (1984–1985) pkt. 3.7, se også likeledes Ot.prp. nr. 51 (1987-1988) s. 22: «Ved å inkorporere planlegging av veger i dette systemet fullt ut, vil det imidlertid etter departementets mening sikres at fastlegging av vegtraseer i enda sterkere grad ses i sammenheng med øvrig arealdisponering.»

⁵⁶ Som eksempel er det i N200 er henvist direkte til både anskaffelsesforskriften og vegl. §13

⁵⁷ Dette er ikke forskriftens formelle forkortelse, men benyttes ofte i praksis.

⁵⁸ Den omstendighet at hjemmelen er formulert så vidt er i seg selv et argument mot at anleggsforskriften og vegnormalene skal kunne fastsette rettigheter og plikter for private, se i denne sammenheng Graver, «Forvaltningsrett», pkt. 5.2.2. og Rt. 2014 s. 1281.

⁵⁹ Se også Retningslinje R610.

Videre vil vi påpeke at N500 *Vegtunneler* er hjemlet i anleggsforskriften, men skal samsvare med tunnelsikkerhetsforskriftene, som også er hjemlet i vegl. § 16. Denne normalen har følgende krav 1.1-1 SKAL:

Planlegging og prosjektering skal gjøres på grunnlag av en analyse av levetidskostnader (LCC), som beregnes ut fra dimensjonerende brukstid, oppetidsberegninger, sårbarhets- og sikkerhetsvurderinger, samt drift og vedlikehold.

Dersom Statens vegvesen i vegnormalene ønsker å stille miljøkrav, regner vi med at kravene til miljø vil ha en indirekte, men vesentlig, påvirkning på måten vegen skal vedlikeholdes på. Når veganlegg skal prosjekteres, legger vi eksempelvis til grunn at det ofte vil måtte gjennomføres LCC-kalkyler som også skal se hen til vedlikeholdskostnader som beregningsgrunnlag. Vi mener imidlertid at det ikke er strengt nødvendig at anleggsforskriften skal hjemles i § 16 for at slike bestemmelser skal eksistere i vegnormalene på måten de gjør i dag.

Vår oppfatning er at det tas hensyn til vegens livssyklus i kravene i en vegnormal ikke vil kreve at anleggsforskriften i tillegg til §§ 9 og 13 er hjemlet i § 16. Dette er fordi at krav til livssykluskalkyler ikke stiller krav til vedlikeholdet, men tar utgangspunkt i disse kravene som datagrunnlag når valg av løsning skal vurderes. Vår overordnede konklusjon er at dagens anleggsforskrift ikke er nødt til å være hjemlet § 16.⁶⁰

Vi mener samtidig at det ikke er noe prinsipielt i vegen for at anleggsforskriften også hjemles i § 16. Virkningen av dette er at Statens vegvesen vil ha et friere spillerom til å fastsette bestemmelser om vedlikehold i vegnormalene uten at dette byr på problemstillinger knyttet til manglende hjemmel.

3.1.2 Anleggsforskriften

Forskrift om anlegg av offentlig veg (anleggsforskriften)⁶¹ inneholder krav til utforming og standard ved planlegging og bygging av offentlige veger og gater.

Samferdselsdepartementet har i anleggsforskriften § 3 nr. 2 gitt Statens vegvesen ved Vegdirektoratet myndighet til å fastsette vegnormalene for all offentlig veg. Der vegnormalene kan ha miljø- eller samfunnsmessige konsekvenser, skal vegnormalene godkjennes av Samferdselsdepartementet.

Det er vegmyndighetens ansvar i kraft av veglova § 9 mv. å sørge for at kravene blir tilfredsstillt som forutsatt og fulgt opp ved gjennomføring av veganlegget.

Forskriften består av følgende tre bestemmelser hvorav §§ 2 og 3 gjennomgås nedenfor:

- § 1 beskriver formål og virkeområde
- § 2 gir de grunnleggende rammene for bygging av veg, og går foran vegnormalene
- § 3 gir bestemmelser om selve vegnormalene og hvordan disse skal utformes og brukes

3.1.2.6 Anleggsforskriften § 2

Dagens forskrift § 2 inneholder generelle bestemmelser om dimensjonerende trafikkmengder. Paragrafen inneholder bl.a. bestemmelser for tidsperspektiv for planlegging og utbygging av vegnettet i første ledd, og minstekrav til hvilke vektklasser av kjøretøy vegen kan dimensjoneres for.

Tredje ledd gir Vegdirektoratet adgang til å fastsette forskrift for trafikklaster. Denne adgangen er brukt i utformingen av trafikklasterforskrift for bruer m.m.⁶² Bestemmelsen forstås primært som en delegeringsbestemmelse ettersom myndigheten til å fatte forskriften i utgangspunktet ligger hos Samferdselsdepartementet, jf. veglova § 9.

⁶⁰ Det vil derimot være aktuelt å hjemle anleggsforskriften i vegl. § 16 dersom det er ønskelig at krav til vedlikehold som i dag ikke har status som vegnormal, for eksempel retningslinjene i R610, skal få vegnormalstatus.

⁶¹ Forskriftens offisielle korttittel er «forskrift om anlegg av offentlig veg».

⁶² FOR-2017-11-17-1900

Det fremgår av både ordlyden og strukturen i forskriften at § 2 går foran § 3. Dette vil ha den konsekvensen at bestemmelser i § 2 ikke er ment å kunne fravikes i vegnormalene, og at disse bestemmelsene danner det klare utgangspunkt som normalene utarbeides på bakgrunn av.

Det kan for eksempel ikke bestemmes i en vegnormal at veg som dimensjoneres for tung trafikk skal bygges slik at de normalt kan trafikkeres av kjøretøy med inntil 8 tons aksellast, ettersom forskriften § 2 angir at det skal dimensjoneres for inntil 10 tons aksellast. Ønsker man å endre dimensjoneringsrammene må dette altså skje i anleggsforskriften.

Ved å regulere forhold som danner grunnleggende utgangspunkter og forutsetninger for veganleggsprosessen, danner anleggsforskriften § 2 minstegrunnlaget for normalene.

Når vi har vurdert ulik struktur på vegnormalenes innhold i pkt. 5 har vi også tatt stilling til denne dimensjonen.

3.1.2.7 Anleggsforskriften § 3 annet og femte ledd

Dagens forskrift § 3 regulerer selve vegnormalene. Det er etter § 3 annet ledd Statens vegvesen som har myndighet til å fastsette «utfyllende bestemmelser – vegnormaler». Bestemmelsen legger også noen overordnede føringer på hvordan normalene skal utformes og vedtas.

Det er henvist til miljø- og samfunnsmessige konsekvenser flere steder i forskriften. Det følger av første ledd at Samfunnsdepartementet skal godkjenne vegnormaler som «kan ha miljø- og samfunnsmessige konsekvenser». Det følger av praksis at dette skal forstås snevert.

Annet ledd slår fast at:

Målet med normalene er effektiv og trafikksikker transport av mennesker og gods, og best mulig tilpasning til bebyggelse, bomiljø, bymiljø, landskap, naturmangfold, kulturmiljø, vegetasjon og landbruksarealer

Vi oppfatter at denne bestemmelsen skal forstås vidt og i sammenheng med femte ledd, hvorav det følger at vegnormalene skal «sikre en tilfredsstillende og enhetlig kvalitet på vegnettet ut fra samferdselspolitiske mål».

Som vist til i pkt. 3.1 er det vår vurdering at hjemmelsbestemmelsene i lov åpner for å vektlegge miljø- og bærekraftshensyn i forskriften. Videre oppfatter vi at anleggsforskriften åpner for vektlegging av miljø i vegnormalene. Slik bestemmelsen i § 3 er utformet, fremstår det tydelig at det har vært et ønske at bredere samfunnsmessige miljøhensyn skal kunne hensyntas i vegnormalene.

Miljøhensyn i snever forstand har tradisjonelt sett vært ivaretatt i vegnormalene.⁶³ Vi oppfatter imidlertid at når bredere miljøhensyn slik som bærekraft og sirkulær økonomi nå vurderes inntatt i vegnormalene, vil det være adgang til også dette.⁶⁴ Adgangen til å vektlegge også bredere miljøhensyn støttes av henvisningen til samferdselspolitiske mål i § 3 femte ledd. Ambisjonen om utslippsreduksjon og mer bærekraftig vegutbygging er et samferdselspolitisk mål. Vi oppfatter også de politiske føringene for vegsektoren til å gi vid adgang for miljø- og bærekraftsbestemmelser.

Vår oppfatning er at «samferdselspolitiske mål» viser til en bred avveining av ulike politiske mål i norsk samferdselssektor, og at de «transportpolitiske målene» i NPT er en sentral del av dette. I NPT 2022–2033 er hensynet til klima og bærekraft fått en sentral rolle. Vi har gjennomgått noen sentrale uttalelser fra dette skrevet i pkt. 2.5. Når anleggsforskriften § 3 femte ledd viser til «samferdselspolitiske mål», oppfatter vi at tiltakene som er beskrevet i NPT kan brukes som bakteppe for inntak av miljøkrav i vegnormalene, i den grad det er samsvar mellom målene og kravene i normalene. I denne sammenheng påpeker vi også at de samferdselspolitiske målene skal balanseres opp mot hverandre, noe som vil være relevant dersom ivaretagelse av miljøet vil ha innvirkning på andre hensyn slik som økonomi eller trafikksikkerhet.⁶⁵

⁶³ Et klassisk miljøhensyn som kanskje ikke er vanlig å se i sammenheng med «miljø» i betydningen «klimatiltak», men likevel er å regne som en del av miljø- og bærekraftbegrepene, er tiltak mot vegstøy. Slike tiltak er tradisjonelt sett ivaretatt i vegnormalene, se eks. gjeldende N200 pkt. 3.1.4.2 for et konkret eksempel.

⁶⁴ I punkt 5.2 kommenterer vi hvorvidt slike krav i stedet bør inntas i forskrift.

⁶⁵ Vi har hatt denne dimensjonen i mente ved utarbeidelse av vurderingene i pkt. 5.

Uten at det kan sies at NTP legger strenge føringer på innholdet i vegnormalene, forblir NTP et nyttig verktøy for forankring av endringer i vegnormalene. Med dagens forskrift vil også NTP være et relevant støtteargument for innføring av miljøkrav i vegnormalene, ettersom ivaretagelse av klimahensyn er et relevant samferdspolitisk mål løftet fram i NTP.

Slik vi vurderer det, legger ikke § 3 femte ledd strenge begrensninger på Vegdirektoratets adgang til å fastsette vegnormaler. Vi kan i den forbindelse også vise til at dimensjonerende tid på veg er 20 år, mens Nasjonal transportplan varer 11 år og blir oppdatert ca. hvert tredje år.

Vi finner på denne bakgrunn det lite tvilsomt at klimahensyn er et av de målene som anleggsforskriften § 3 annet ledd og femte ledd sammen åpner opp for at vegnormalene ivaretar. Vi påpeker i denne sammenheng at endringer i vegnormalene kan være motivert av hensynet til miljø i et vidt perspektiv uten at det kommer til uttrykk som konkrete bestemmelser som har rang som miljøbestemmelser, slik tilfellet har vært for det nylige arbeidet med endringer til N100.⁶⁶

Selv om vi mener at § 3 femte ledd kan brukes for å innta bestemmelser om en vid rekke bærekraftstiltak, ser vi forbedringspotensialer knyttet til forankringen av vegnormalenes formål og tiltenkte nedslagsfelt. Vi kommenterer nærmere hva slags tiltak dette kan åpne for i pkt. 5.

3.1.2.8 Øvrige ledd i anleggsforskriften § 3

Selv om vi konkluderer med at vegnormalene ikke har forskrifts rang, har vegnormalene i henhold til fast og langvarig praksis vært lagt ut på høring på liknende måte som forskrifter. Dette er forankret i anleggsforskriften § 3 tredje ledd, selv om nærmere bestemmelser om høring ikke er fastsatt. Det er eksempelvis ikke noen henvisning til forvaltningsloven kapittel VII eller Utredningsinstruksen å finne i anleggsforskriften. Likevel gjennomføres det i dag høringer, og det er fast praksis at også private interessenter slik som entreprenører får muligheten til å uttale seg om kommende endringer.

Etter § 3 sjette ledd «er» vegnormalene en del av det tekniske grunnlaget for valg av løsning gjennom planlegging. Bestemmelsen sier lite om i hvor stor grad vegnormalene skal følges i planprosessen, og må ses i sammenheng med veglova § 12 og kravene i plan- og bygningsloven

Bestemmelsen i § 3 syvende ledd har en etter vår vurdering uklart innhold. Her heter det at det skal fastlegges hvordan gang- og sykkeltrafikken skal avvikles ved planlegging og utbygging av vegnettet. Tidligere har denne bestemmelsen vært plassert adskilt fra bestemmelsene som omhandler vegnormalene,⁶⁷ og vi oppfatter at bestemmelsen ikke har hatt til hensikt å regulere kravene til innhold i vegnormalene. Selv om denne kan forstås som en miljøbestemmelse, er vi av den oppfatning at den bør holdes utenfor bestemmelser som angår utformingen av vegnormalene. Bestemmelsen er i vår skisse til forskrift foreslått flyttet sammen med bestemmelsene i § 2, slik at den blir et overgripende krav til planlegging av veg.

3.1.3 Instruks for Statens vegvesen

Av instruks for Statens vegvesen⁶⁸ pkt. 3.5 følger:

Statens vegvesen har sektoransvar for trafikksikkerhet, klima- og miljøområdet og helhetlig bypolitikk. Videre har Statens vegvesen et nasjonalt koordineringsansvar og faglig ansvar for kollektivtransport, arbeidet med byvekstavtaler, bypakker og bompengefinansiering, samt samfunnssikkerhet og beredskap. (...)

Statens vegvesen skal bidra til at internasjonale klimaforpliktelser blir nådd, samt jobbe for at negativ miljøpåvirkning fra virksomheten reduseres. (...)

Statens vegvesen skal i nødvendig utstrekning samarbeide med andre offentlige myndigheter, virksomheter og bransje- og brukerorganisasjoner for å ivareta samfunnsoppdraget.

⁶⁶ Se Regjeringen, «Forslag til nye veinormaler kan bidra til å spare naturinngrep og klimagassutslipp», <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forslag-til-nye-veinormaler-kan-bidra-til-a-spare-naturinngrep-og-klimagassutslipp/id2919042/>

⁶⁷ I den eldre anleggsforskriften fra 1987, FOR-1987-03-24-225, fantes denne bestemmelsen som annet ledd til § 5 Adskillelse.

⁶⁸ FOR-2011-03-15-386

Instruksen er forankret i «alminnelig instruksjonsmyndighet og Reglement for økonomistyring i staten § 3», og skal da forstås som en instruks som løper parallelt med bestemmelsene i veglova som pålegger Statens vegvesen plikter, herunder § 9.

3.1.4 Vegnormalenes rettslige status

3.1.4.1 Er vegnormalene å regne som forskrifter?

For å kunne kommentere på det juridiske mulighetsrommet både etter dagens regelverk og for hvordan fremtidens regelverk kan se ut, er det en forutsetning å plassere vegnormalene i det rettslige landskapet. Vegnormalenes rettslige status er ikke nærmere definert i anleggsforskriften.

Erik Gauer og Tore Elnæs skriver i kommentar til veglova § 13 (Note 45) at:

Innenfor rammen av forskriften er Vegdirektoratet gitt hjemmel til å fastsette vegnormalene, som «er en samling tekniske forutsetninger for veier, avpasset etter trafikkens art». Vegnormalene har ikke vært ansett å ha forskriftstatus.

I veglova § 13 er vegnormalene omtalt som «føresegner om anlegg av offentlig veg». Ordlyden «føresegner» gir ikke noen ytterligere veiledning om vegnormalenes status. Den gamle vegloven (1912)⁶⁹ § 20 viste tilsvarende til at «normal-regler [utferdiges]», uten at disse var omtalt som noe annet enn «regler». Ot.prp.nr. 53 (1961-1962) omtaler videre vegnormalene som «regler for anlegg av offentlig veg», jf. s. 70.

Det forhold at vegnormalene ikke har status som forskrift, stemmer overens med at vegnormalene heller ikke finnes i Norsk Lovtidend. Det følger av lov om Norsk Lovtidend § 1 og forvaltningsloven § 38 at lover og forskrifter skal kunngjøres i Norsk Lovtidend.

Det finnes eksempler på at lov eller forskrift viser til eksterne dokumenter, og disse eksterne dokumentene får juridisk («rettsstiftende») virkning som følge av dette. Et eksempel er statlige planretningslinjer etter plan- og bygningsloven kapittel 6. Planretningslinjene fastsettes ved kongelig resolusjon og har ikke status som lov eller forskrift. Når det fattes ny statlig planretningslinje vil imidlertid bestemmelser slik som lovens § 6-2 gjøre de statlige planretningslinjene bindende ettersom denne slår fast at retningslinjene «skal legges til grunn» ved bl.a. statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven.

Eckhoff & Smith (2022)⁷⁰ beskriver «utfyllende regler» som å havne i en slags mellomposisjon:

I en særstilling står bestemmelser som kan bygge både på lov og instruksjonsmyndighet. Hvis f.eks. noen av de «utfyllende regler» som Kongen eller et departement har fastsatt i medhold av en lov, etter sin ordlyd bare legger plikter på underordnede, kunne de også ha vært gitt i kraft av instruksjonsmyndighet. Den omstendighet at slike bestemmelser finnes i en forskrift som angir loven som hjemmel og er behørig kunngjort (jf. fvl. § 38), kan gjøre det mer nærliggende enn ellers å anse brudd på dem for å medføre ugyldighet. Bestemmelser som blir vedtatt og kunngjort på denne måten, vil lettere bli kjent av publikum og skape forventninger om at forvaltningen handler i samsvar med den, enn bestemmelser som bare er meddelt i interne rundskriv mv.

På den annen side presiserer Eckhoff & Smith samme sted at selv bestemmelser med rang som *intern instruks* kan bli relevante ved ugyldighetssaker når disse instruksene har «dannet grunnlag for fast praksis», noe som er relevant for vedtak som er fattet med vegnormalene som teknisk underlag, nemlig plansaker som omhandler veg, se pkt. 3.2.

Begrepet «forskrift» har en selvstendig betydning etter forvaltningsloven. Forutsetninger for at en regelbestemmelse skal anses som «forskrift» etter forvaltningsloven § 2 er at den «gjelder rettigheter og plikter til et [ubestemt antall] personer». Det vises i denne sammenheng også til veilederen «Lovteknikk og lovforberedelse», som er retningslinje ved utforming av nye lover etter Utredningsinstruksen pkt. 4.

Under pkt. 14.2 «Når skal formen forskrift brukes?» skrives det:

⁶⁹ LOV-1912-06-21-1

⁷⁰ Eckhoff, Torstein & Smith, Eivind: «Forvaltningsrett», 12. utg., s.168.

At forskrift er regler som er bestemmende for rettigheter og plikter, innebærer en avgrensning mot instruksjer og organisatoriske bestemmelser [...] Selv om en instruks gjelder praktisering av lover som angår private, kan den ikke anses som en forskrift så lenge den formelt bare retter seg til tjenestemennene og dermed ikke direkte kan påberopes av private.

Det følger heller ikke direkte av § 3 hvem som er pliktsubjekt for bestemmelsene i vegnormalene, altså *hvem* som har plikter etter forskriften.⁷¹ Når det reises spørsmål om vegnormalene er bindende, og hvem de i så fall er bindende for (og i hvilke situasjoner), må det bemerkes at det er en viss forskjell i tilnærmingen avhengig av hvilken vegmyndighet som vurderes:

- Når det gjelder Statens vegvesen, er det klart at Statens vegvesen v/Vegdirektoratet kan gi bestemmelser (vegnormaler) som legger føringer på hvordan de selv skal praktisere regler innenfor vegsektoren.
- Statens vegvesen kan også gi regler for kommuner og fylkeskommuner, da vi mener kommunene og fylkeskommunene i dag er omfattet av anleggsforskriften.⁷² Det gjelder spesielle hjemmelskrav i kommuneloven som vi kommenterer i punkt 3.3 uten at dette påvirker denne konklusjonen.
- Når det gjelder Nye Veier AS, det statlige utbyggingsselskapet for veg, følger det etter det vi kan se av rammeavtalen mellom Samferdselsdepartementet og Nye Veier at Nye Veier er avtalerettslig bundet til å følge vegnormalene.⁷³

Det følger direkte av ordlyden i forvaltningsloven § 2 at det ikke er tilstrekkelig for at en regel skal være ansett som et «vedtak» (forskrift eller enkeltvedtak) at det er bestemmende for kommunens rettigheter og plikter.⁷⁴ Det faktum at kommuner og fylkeskommuner skal være bundet til å følge vegnormalene er dermed ikke tilstrekkelig for at vegnormalene får forskrifts rang. Konsekvenser av at normalene ikke har forskrifts rang er:

- Ikke bestemmende for rettigheter og plikter: private kan f.eks. ikke bygge rettskrav mot SVV for brudd på normalene med hjemmel i hverken vegnormalene selv eller hjemmelsbestemmelsene. På den annen side er ikke private parter direkte forpliktet til å følge vegnormalene. Å endre i dette vil kreve at vegnormalene endres til å ha forskrifts rang.
- Fraviksvedtak kan ikke sies å være forvaltningsrettslige enkeltvedtak.
- Utredningsinstruksens og forvaltningslovens bestemmelser om utferdigelse av forskrifter gjelder ikke. Dette vil si at f.eks. Utredningsinstruksens krav om at forskrifter skal legges ut på høring i punkt 3.3 ikke gjelder ved endring eller vedtakelse av vegnormaler.
- Klageadgangen er ikke regulert av forvaltningslovens kapittel om klager, og hverken endringer i vegnormalene eller vedtak vedrørende søknader om fravik kan påklages etter forvaltningsloven.

Avslutningsvis vil vi bemerke at det er mulig å fastsette en forskrift selv om den ikke inneholder regler som er bestemmende for privates rettigheter og plikter, selv om slike regler formelt sett vil falle utenfor det forvaltningsloven definerer som en «forskrift».

Problemstillingen er tatt opp i NOU 2019:5 Ny forvaltningslov:

Et særlig spørsmål er om reglene for forskrifter skal gjelde for bestemmelser som forvaltningsorganet har gitt betegnelsen «forskrift», selv om de ikke dekkes av forvaltningslovens egen definisjon av forskrifter. Dette kan ha betydning både for de vedtatte bestemmelsene og for senere endringer av dem. Ofte inngår slike bestemmelser, for eksempel om hvilket organ som skal utøve myndighet, som en del av et større regelsett med andre bestemmelser som klart faller inn under definisjonen.⁷⁵

⁷¹ Se til sammenlikning jernbaneinfrastrukturforskriften § 3-1.

⁷² Støtte for dette kan finnes i Ot.prp.nr. 53 (1961-1962) s. 70 når det står at bestemmelsen skal gjelde vegnormaler for alle offentlige veger. Heller ikke her står det imidlertid hvem som er ment som pliktsubjekt etter selve vegnormalene.

⁷³ Rammeavtale mellom Nye Veier AS og Samferdselsdepartementet, datert 22.12.2015, pkt. 7.5

⁷⁴ Dette er fordi kommunen ikke er «private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter)», jf. fvl. § 2.

⁷⁵ NOU 2019:5 pkt. 31.5.4. Utvalget tar forbehold om at rene delegeringsbestemmelser ikke bør anses som forskrifter. Når f.eks. det fremgår av anleggsforskriften § 2 tredje ledd om at «Forskrift for trafikkklaster for vegbruer, gang- og sykkelvegbruer, ferjekaier og andre konstruksjoner i det offentlige vegnett fastsettes av Vegdirektoratet», kan dette betraktes som en ren delegeringsbestemmelse og det kan derfor diskuteres om bestemmelsen hører hjemme utenfor forskrift.

Hvis en slik forskrift vedtas, kan det være en risiko at forskriften blir oppfattet som bestemmende for privates rettigheter og plikter.

For å oppsummere er det vår oppfatning at vegnormalene ikke er å anse som forskrifter. Anleggsforskriften er utformet som en forskrift, selv om reglene i den ikke er å anse som «forskrifter», ettersom de ikke er rettslig bindende for private, slik forvaltningsloven forutsetter. Vegnormalene er bindende for samtlige vegmyndigheter.

Det at anleggsforskriften er gitt som forskrift, er også viktig av andre årsaker. Som vi kommer tilbake til i pkt. 3.3 er det en forutsetning for kompetansefordelingen mellom de ulike vegmyndighetene at denne fordelingen skjer som lov eller forskrift.

3.1.4.2 Vegnormaler som helt eller delvis er regulert av andre forskrifter

Noen av dagens vegnormaler er fastsatt med hjemmel i andre forskrifter enn anleggsforskriften. Et eksempel er skiltnormalen N300, som i innledningen oppgir at den «fastsettes av Vegdirektoratet med hjemmel i skiltforskriften». Av skiltforskriften § 46 følger det at «Vegdirektoratet kan gi nærmere utfyllende bestemmelser til denne forskrift».

Normalene N400 *Bruforsjektering* og N500 *Vegtuneller* er fastsatt med hjemmel i anleggsforskriften og veglova § 13, men viser også til henholdsvis bruforskrift for fylkesveg og tunnelsikkerhetsforskriftene.

Felles for skilt-, tunell-, og bruforskriftene er at alle eksplisitt gir Vegdirektoratet adgang til å fastsette nærmere bestemmelser, eller strengere krav. Det er imidlertid noen nyanser i hvordan forskriftsbestemmelsene er utformet:

- Når det fastsettes «utfyllende bestemmelser» etter skiltforskriften § 46, er disse å anse som utfyllende bestemmelser til skiltforskriften og ikke anleggsforskriften. Fordi skiltforskriften er hjemlet i vegtrafikkloven, skiller N300, N301, N302 og N303 seg fra de andre vegnormalene.⁷⁶
- Tunnelsikkerhetsforskriftene gir adgang til å fastsette «strengere krav», og er hjemlet i veglova. Det er derfor mer nærliggende å se tunnelsikkerhetsforskriftene som minstekrav til innholdet i N500. N500 kan imidlertid ses på som en vegnormal som hører under anleggsforskriften.
- Bruforskrift for fylkesveg omtaler de utfyllende reglene som vegnormaler, og det er derfor naturlig å se også N400 som en vegnormal som hører til anleggsforskriftens område, med de begrensninger som følger av bruforskrift for fylkesveg.
- N601 *Sikkerhetskrav for elektriske anlegg i- og langs offentlig veg* er et annet spesialtilfelle. Denne normalen⁷⁷ angir byggherren som eget pliktsubjekt. Som nevnt i pkt. 3.1.4.1 er det antakelig ikke adgang til å angi andre enn vegmyndighetene som pliktsubjekt etter anleggsforskriften.⁷⁸ For øvrig må alle byggherrer uavhengig av N601 følge internkontrollforskriften.

Vi oppfatter på denne bakgrunnen at N400, N500 og N601 er vegnormaler som omfattes av veglova § 13 og anleggsforskriften. På den annen side er N300-serien av vegnormaler vanskelig å karakterisere som vegnormaler i veglovas forstand. Virkningen av dette er bl.a. at reglene i anleggsforskriften § 3 ikke kommer til anvendelse for disse vegnormalene. Når N300-serien likevel omtales som vegnormaler, øker dette uklarheten i hvilke regler som gjelder for vegnormaler. Vi kommenterer mulige løsninger til dette kort i pkt. 5.4.1.

3.1.4.3 Alminnelig erstatningsrett

Vegnormalene kan også, uavhengig av sin forvaltningsrettslige status, ha relevans for privatrettslige spørsmål. Alminnelig erstatningsrett bygger overordnet sett på et prinsipp om at tre vilkår må være oppfylt for at erstatning skal tilkjennes. For det første må det foreligge en skade, for det andre må det

⁷⁶ På liknende måte er det oppgitt i N401 *Bruforvaltning fylkesveg* at denne normalen er hjemlet i bruforskrift for fylkesveg, som igjen er hjemlet i veglova § 16. Selv om N401 er omtalt og utformet som en vegnormal, faller den ifølge egen beskrivelse utenfor anleggsforskriften.

⁷⁷ I normalen N601 står det at vegnormaler er en «fellesbetegnelse», og at ikke alle «vegnormaler» er regulert av anleggsforskriften.

⁷⁸ I så fall gir N601 kun bindende regler når vegmyndighetene er byggherre, eller på kontraktsrettslig grunnlag i den utstrekning kravene er inntatt i anskaffelsesdokumentene (herunder kontrakten).

foreligge et ansvarsgrunnlag (f.eks. uaktsomhet fra en skadevolder), og for det tredje må det være årsakssammenheng mellom skaden og ansvarsgrunnlaget.⁷⁹

Vegnormalene er relevante fordi de er å anse som adferdsnormer for anlegg av veg og dermed får betydning ved aktsomhetsvurderinger. Lagmannsretten har i RG-2008-108 uttalt:

For skader som skyldes aktive handlinger fra det offentliges side, gjelder i alminnelighet vanlige aktsomhetskrav. Likevel viser ordlyden i § 2-1 nr. 1 at aktsomhetsnormen må tilpasses de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten.

I noen situasjoner kan altså vegnormalene tjene som informasjonsgrunnlag når det vurderes hvilke «krav de skadelidte kan stille til» vegmyndighetene. I så måte er Rt. 2000 s. 253 (Asfaltkant) illustrerende. I denne saken ble Statens vegvesen holdt ansvarlig for en trafikkulykke der en motorsyklist mistet livet. Vegnormalene ble av mindretallet omtalt som å ha «karakteren av interne skrivne retningslinjer» i denne saken, men ble likevel ansett relevante.⁸⁰ Det synes klart at vegnormaler har en toneangivende rolle ved anlegg av veg, og at det er rettslig relevant å se til vegnormalene i spørsmålet om hvilke handlinger som faller innenfor og utenfor kravene til aktsomhet.

Hagstrøm og Stenvik (2019) har en viktig reservasjon mot å vektlegge interne retningslinjer i erstatningsspørsmål.⁸¹

Interne retningslinjer må ikke ukritisk legges til grunn ved erstatningsrettslige vurderinger, fordi man da risikerer at virksomheter avstår fra å utarbeide normer og rutiner som er ment å bedre sikkerheten, i frykt for at ethvert avvik skal bli bedømt som erstatningsbetingende.

Vegnormalenes erstatningsrettslige relevans vil variere fra sak til sak. På én side er man i en situasjon hvor Statens vegvesen utarbeider vegnormaler som skal anvendes bredt og kunne fravikes i en stor utstrekning, jf. blant annet dagens anleggsforskrift § 3 femte ledd. På den annen side skal vegnormalene gi veiledning om hvordan norske vegger skal utformes, herunder hvordan sikkerhet og miljø skal håndteres i veganleggsprosessen.⁸²

Som vi diskuterer i pkt. 3.1.4.4 vil det være mulig for en byggherre å bygge et erstatningskrav mot entreprenøren basert på brudd på vegnormalene, men kun dersom vegnormalene inngår i kravene som den enkelte kontrakt oppstiller. Dette er imidlertid et noe annet spørsmål enn om vegnormalene har relevans etter alminnelig erstatningsrett.

Vi er kjent med at veglova skal vurderes revidert, og vil for den erstatningsrettslige siden av utredningen bemerke at Lovavdelingen allerede i 2005 for skade på fylkesveg kommenterte at rettskildebildet er uoversiktlig.⁸³

Det at dagens vegnormaler har en lite tydelig rettslig status, og også har noe usikkerhet knyttet til hvem som er pliktsubjekt, gjør det også uklart i hvor stor grad vegnormalene skal kunne påberopes overfor de ulike vegmyndighetene. Dette vil også gjelde ved gjennomføringen av miljøkrav. Man har i nyere tid opplevd større pågang i saker som angår statens plikt til å ivareta miljøhensyn. Derfor kan den erstatningsrettslige dimensjonen potensielt være relevant når det inntas miljøkrav på liknende måte som for de øvrige kravene i vegnormalene, slik tilfellet var i asfaltkant-dommen.

⁷⁹ Vi går ikke nærmere inn på disse vilkårene. For en nærmere gjennomgang, se f.eks. Kielland, Morten: «Erstatningsrett – en lærebok», 2. utg. pkt. 1.1

⁸⁰ Høyesterett så i denne sammenheng hen til daværende Håndbok 018 Vegbygging og 111 Vedlikeholdsstandard for riksveger. Mens Håndbok 018 var en vegnormal som nå er erstattet med normalen N200, var Håndbok 111 en retningslinje som nå er erstattet med retningslinje R610. Selv om Høyesterett ser ut til å ha behandlet disse samlet, er det kun vegnormalene som er direkte hjemlet i anleggsforskriften § 3 jf. veglova § 13. Tross denne nyansen er det i erstatningsrettslig kontekst interessant at Høyesterett vurderer både håndbøker og vegnormaler som relevante.

⁸¹ Hagstrøm, Viggo & Stenvik, Are (2019): «Erstatningsrett», 2. utg., s. 94.

⁸² Hagstrøm og Stenvik behandler dette kort ved å henvise til at normer må være relevante for å få erstatningsrettslig virkning, både ved at den må pålegge skadevolderen en plikt til å handle annerledes, men den må også kunne påberopes av skadelidte, se pkt. 4.4.2.b) og pkt. 4.4.2.e)

⁸³ Se JDLOV-2005-5085 pkt. 4: «For en skadelidte kan det fremstå som nokså uoversiktlig hvem som er rett ansvarssubjekt i saker som gjelder krav om erstatning i tilknytning til fylkesvei. Særlig gjelder dette når det offentlige også benytter selvstendige oppdragstakere til å utføre ulike oppgaver. I sistnevnte tilfeller gjelder uoversiktligheten så vel fylkesveier som kommunale veier og riksveier. Det bør overveies om det kan være grunn til å lovregulere ansvarsforholdene nærmere, for eksempel på den måten at staten svarer overfor skadelidte både for eget, fylkeskommunalt og for selvstendige oppdragstakeres ansvar når det gjelder både fylkesveier og riksveier.»

3.1.4.4 Kontraktsrett

I punkt 3.1.4.1 har vi konkludert med at vegnormalene ikke er å regne som forskrifter og ikke er direkte bestemmende for entreprenører og andre private aktørers rettigheter og plikter. Det er på den annen side klart at vegnormaler som er del av en kontrakt, binder de partene som har forpliktet seg til å følge kontrakten i det enkelte tilfellet. I dette kapittelet omtaler vi hvordan vegnormalene kan bli bindende gjennom kontrakt.

Når vegnormalene medtas i kontrakten ved direkte henvisning, blir de bindende for kontraktspartene. Brudd på bestemmelsene i vegnormalene kan da også innebære brudd på kontrakten, og dette vil gi adgang til kontraktsrettslige sanksjoner slik som krav om utbedring eller erstatning overfor entreprenøren på lik linje med andre kontraktsbrudd.⁸⁴ Kontraktstrategi og utforming av kontrakter er et komplekst felt som delvis faller utenfor denne rapportens område. For helhetens skyld vil vi likevel nevne at det er viktig at vegnormalene integreres i anskaffelsesdokumentene på riktig måte dersom de skal få den tilsktede virkningen for entreprenørene i den enkelte kontrakt.

Vår oppfatning, basert på en gjennomgang av et utvalg kontraktsdokumenter fra ulike offentlige oppdragsgivere⁸⁵ er at praksis med å henvise direkte til vegnormaler i kontrakter om vegentreprise varierer mellom organisasjonene. Her er det likevel verdt å merke seg at vegnormalene kan bli ansett som en del av kontrakten, på bakgrunn av at vegnormalene representerer innarbeidet beste praksis på det konkrete området.

De aller fleste anleggsentrepriser i vegsektoren inngås etter NS 8405/06/07-serien av kontraktstandarder. Disse kontraktene har i varierende grad bestemmelser som krever at kontraktsgjenstanden og arbeidene er i henhold til så vel lover og forskrifter som også Norsk Standard og allment aksepterte normer. Noen av bestemmelsene retter seg mot selve leveransen, mens andre retter seg mot utførelsen av arbeidet. Felles for dem er at virkningen av disse bestemmelsene er at krav fra vegnormalene kan innfortolkes i en avtale som ikke uttrykkelig medtar vegnormalene som kontraktsdokumenter.

Fordi noen av disse bestemmelsene viser til alminnelige normer, er det heller ikke alltid nødvendig at kravet følger av lov eller forskrift for at det skal få relevans for tolkningen av en kontrakt. Dette betyr at også andre håndbøker enn vegnormalene kan være relevante dersom de gir uttrykk for bransjepraksis. Særlig Prosesskodene brukes som støttedokumentasjon for å tolke en kontrakt uten at de er direkte henvist til i kontrakten, noe det også finnes eksempler fra domstolene på.⁸⁶

Basert på vegnormalenes rolle og systemet i veglova og anleggsforskriften, er det derfor vår vurdering at bestemmelser slik som NS 8407 punkter 14.4, 14.5 og 15 bør tolkes slik at vegnormalene i nokså stor grad vil gjelde for vegentreprisekontrakter, uten at vegnormalene er direkte inn tatt i kontraktene. Denne typen bestemmelser og betraktninger er imidlertid ingen garanti for at vegnormalene er tilfredsstillende dekket i kontrakten.

For det første vil det kunne være motstrid mellom vegnormalene og andre kontraktsdokumenter. Oppdragsgiverens instruksjoner vil for eksempel i utgangspunktet gå foran kravene i vegnormalene. For det andre er det et kontraktsrettslig prinsipp at oppdragsgiveren bærer risikoen for uklarheter i kontrakter inngått etter reglene om offentlige anskaffelser.⁸⁷ Avtalens krav kan være uklare selv om det finnes en relevant bestemmelse i vegnormalene og det ikke finnes motstrid. Det kan neppe forventes at entreprenørene skal bære risikoen for usikkerheter knyttet til tolkningen av kontrakten sett opp mot vegnormalens krav. Virkningen av et uklart forhold mellom kontraktsgjenstanden og kravene i vegnormalene vil som regel bli at vegnormalene ikke kan påberopes overfor entreprenøren.

⁸⁴ Som vi gjennomgår nedenfor, er det noen begrensninger til dette. Dersom det f.eks. er motstrid mellom vegnormalen og spesifikke krav i kontrakten, vil de spesifikke kravene normalt gå foran.

⁸⁵ Vi bemerker likevel at dette ser ut til å være fast praksis. Vegnormalene inngår i dokumentlistene ved Statens vegvesens anleggsanskaffelser og inkluderes i vegvesenets kontrakter. Konkrete eksempler på dette er sak 23/7355 E39 Betna-Stormyra parsell K3, og sak 23/47721 – Rv.3 Evenstad – Imsroa. I begge disse prosjektene har vegnormalene blitt eksplisitt tatt med i dokumentlisten.

⁸⁶ Vi antar at årsaken til at det er vanligere å se henvisninger til Prosesskodene V761/762, er at disse er adressert i V773 Byggekontrakter. Se f.eks. LB-2011-95644, og flertallets votum i LG-2010-201086 om prosesskodenes popularitet som del av kontrakter, selv utenfor vegsektoren: «Denne prosesskoden, er ikke direkte gjort til en del av selve kontrakten ved at det er vist til den, men det er ikke uenighet om at prosesskoden var kjent for ankende part og at konkurransegrunnlaget er utformet etter malen i prosesskoden. Prosesskoden vil da uansett være sentral ved tolkingen av et konkret konkurransegrunnlag».

⁸⁷ Se spesielt Rt. 2012 s. 1729 Mika (58)

Giverholt m.fl. (2012)⁸⁸ beskriver dette på følgende måte i kommentarutgaven til NS 8407:

Har byggherren i oppdraget gitt totalentreprenøren instruksjoner om prosjekteringen, som gjør at kontraktsgjenstanden ikke vil tilfredsstillende de krav som følger av lover, forskrifter og offentlige vedtak dersom totalentreprenøren følger instruksjonen, vil det være motstrid mellom instruksjonen og kontraktsbestemmelsene [...] Instruksjonen vil gjelde foran kravet til at prosjektet skal tilfredsstillende lover, forskrifter og offentlige vedtak. I utgangspunktet leverer derfor totalentreprenøren en mangelfri ytelse dersom han følger byggherrens instruks. [...]

Det er viktig også når man skal vurdere om noe tilfredsstillende allment aksepterte normer, å ha klart for seg at det først og fremst er byggherren som skal definere hva han skal ha. Han er derfor nærmest til å bære risikoen for eventuelle uklarheter når det gjelder kravet til den kvalitet han kan kreve.

I tillegg til den kontraktsrettslige risikoen ved uklarheter i kontraktsdokumentene, kan uklarheter og uregelmessigheter i utformingen av kontrakter og konkurransegrunnlag ha anskaffelsesrettslige konsekvenser. Dette er imidlertid et separat spørsmål som vi gjennomgår i punkt 3.5.4.

For å oppsummere gjør kontraktsrettslige regler at vegnormalene er relevante for prosjektgjennomføringsfasen av vegprosjektet uavhengig av deres rettslige status. Dette er opplagt tilfellet når vegnormalene er direkte tatt med i kontrakten, men vegnormalenes krav vil i noen grad også kunne tolkes inn i en kontrakt som ikke direkte henviser til den enkelte vegnormal.

3.1.5 Hva skjer ved brudd på vegnormalene eller anleggsforskriften?

Anleggsforskriften har ingen selvstendig sanksjonsadgang. Det kan for eksempel ikke gis gebyr eller enkeltvedtak om stans dersom vegmyndigheten på en aktuell vegstrekning f.eks. tilordner seg fravik på gal måte, eller bygger veg i strid med førende dimensjoneringskrav i § 2.

Heller ikke veglova gir vegmyndighetene tydelige rettslige virkemidler for å håndheve etterlevelse av vegnormalene. Veglova har en straffebestemmelse i § 61, men denne opplever vi ikke som relevant for straffeadgangen da den får anvendelse når andre enn vegmyndighetene handler i strid med vegmyndighetenes anvisninger.⁸⁹ Reguleringen avviker slik sett fra planmyndighetens sanksjonsadgang etter pbl. kap. 32.

Som gjennomgangen i pkt. 3.2.3 vår viser, kan imidlertid manglende etterlevelse av vegnormalene i planfasen utløse brudd på pbl. § 20-6, slik at unntaket fra søknadsplikt ikke kommer til anvendelse.

Samlet sett betyr dette at vegmyndigheten har begrensede muligheter etter veglova til å håndheve etterlevelsen av anleggsforskriften og vegnormalene.

Vi vil likevel bemerke følgende:

- Basert på samtaler med Vegvesenets arbeidsgruppe er vårt inntrykk at vegmyndigheter ofte respekterer Vegvesenets syn på normalene og prosjekterer veg i tråd med dette.
- Vegvesenet deltar selv ofte i planarbeidet. Vi erfarer at Statens vegvesen benytter adgangen til å delta aktivt i utarbeidelsen av forslag⁹⁰ til reguleringsplan.⁹¹
- I den grad vegnormalene har kontraktsrettslig virkning fordi de blir tatt med i entreprisekontrakter, vil de vanlige kontraktsrettslige beføyelsene, slik som krav om utbedring eller erstatning, være

⁸⁸ Heikki Giverholt, Hans-Jørgen Arvesen og Karl Marthinussen: «NS 8407: Alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser med kommentarer», 1. utg, 2012 (digitalisert) s. 238 flg.

⁸⁹ Et eksempel på slikt pålegg er forbudet mot plassering av grind på offentlig veg, jf. § 48. Dette er imidlertid utenfor virkeområdet for vegnormalene.

⁹⁰ Selv om det er forslag som utarbeides, er dette forslaget gjerne detaljert og gjennomarbeidet. For et eksempel på denne typen deltakelse i planprosessen vises det f.eks. til Vegvesenets samarbeid med Vestnes kommune på forslaget i E39 Ørskogfjellet-Vik omtalt på Vegvesenets egne nettsider.

<https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/europaveg/e39alesundmolde/orskogfjelletvik/reguleringsplan/>

⁹¹ I denne sammenheng pekes det på reglene i § 3-7, som angir at «Myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur kan etter samråd med planmyndigheten utarbeide og fremme forslag til arealplan for slike tiltak og beslutte å legge slike planer ut til offentlig ettersyn etter bestemmelsene for vedkommende plantype», og videre at «[statlig] myndighet» kan overta oppgaver etter avtale, eller etter avgjørelse fra departementet. I Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) er det presisert på side 187 at det er denne bestemmelsen som viderefører den eldre § 9-4 som delegerte planmyndigheten til vegmyndighetene for planlegging av veg.

tilgjengelige for byggherren når arbeid utføres i strid med vegnormalene. Dette sanksjonsmiddelet springer imidlertid ikke ut av lov, og er avhengig av innholdet i kontraktens bestemmelser.

3.2 Planregelverket

3.2.1 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven (pbl.)⁹² inneholder bestemmelser om statlige og kommunale planer over byggearbeid, herunder for anlegg. I prinsippet er planer om endring eller oppføring av veg omfattet, jf. § 1-6 og f.eks. § 11-7. Det følger videre av veglova § 12 at planlegging av veg skal skje etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Den tidligere plan- og bygningsloven fra 1985 innførte et helhetlig planregelverk, og den gjeldende loven viderefører dette prinsippet.

Plan- og bygningsloven opererer med en egen myndighetsrolle, planmyndigheten. Grensesnittet mellom planmyndigheten og vegmyndigheten er regulert gjennom flere bestemmelser i plan- og bygningsloven med forskrift. Av de sentrale kan nevnes at vegmyndighetene kan initiere planprosesser, og overta deler av arbeidet med disse, etter § 3-7. Stokstad et al. (2020)⁹³ beskriver dette slik:

Etter plan- og bygningsloven er vei og planlegging av vei en interesse og et hensyn som etter loven i seg selv ikke står sterkere enn andre interesser og hensyn. I praksis og rent prosessuelt stiller dette seg annerledes. For det første har veimyndighetene adgang til å fremme innsigelse til kommunale arealplaner som de mener kommer i konflikt med de interesser veimyndighetene er satt til å forvalte. I praksis viser det seg også at veimyndighetene ofte «vinner frem» med sine innsigelser. For det andre er også veimyndighetene gitt myndighet til å initiere planprosesser. Dette følger av plan- og bygningsloven § 3-7. Bestemmelsen slår fast at veimyndigheten kan initiere en planprosess til tross for at kommunen ikke ønsker et planinitiativ velkommen. I forskrift er slik kompetanse også gitt Nye Veier.⁹⁴

Sitatet over viser et viktig moment angående samspillet mellom planregelverket og vegregelverket: når man vurderer mulighetsrommet for å innta miljøbestemmelser som del av enten vegnormalene eller anleggsforskriften, bør det tas stilling til at veglova og plan- og bygningsloven skal ivareta til dels ulike formål og hensyn. Noen miljøbestemmelser, slik som avveiningen av hvor en vegtrasé skal gå for å kunne tilrettelegge for en mest mulig miljøvennlig trafikkavvikling er derfor mer betenkelig å regulere i forskrift til veglova enn f.eks. et krav om bærekraftig materialvalg.

Et annet relevant moment er SAK10 § 4-3 som overfører noen plikter etter plan- og bygningsloven til veglova, se pkt. 3.2.2.

3.2.2 SAK10

Byggesaksforskriften (SAK10)⁹⁵ inneholder utfyllende regler for behandling av plan- og bygningssaker. Etter denne forskriftens § 4-3 er en rekke tiltak unntatt mange av kravene i plan- og bygningsloven.⁹⁶

Etter § 4-3 bokstav a) gjelder unntaksbestemmelsen veger som oppføres etter «bestemmelser gitt i eller i medhold av» veglova. I første punktum presiseres det at dette gjelder for samtlige opplistede bestemmelser i § 4-3 når tiltaket er «detaljert avklart i gjeldende reguleringsplan etter plan- og bygningsloven».

Plan- og bygningsloven kapittel 20 og 21 inneholder bestemmelser om søknadsplikt og krav til innholdet i slike søknader, herunder krav til forhåndskonferanser og nabovarsler. Dette vil si at kravene til konsultasjon med naboer og andre interessenter ikke gjelder når vegbyggingen skjer i tråd med reguleringsplanen, jf. SAK10 § 4-3 bokstav a første ledd. Slik konsultasjon forutsettes å ha skjedd ved behandling av reguleringsplanen.

De senere kapitlene i rekken av unntak fra plan- og bygningsloven som SAK10 § 4-3 legger opp til, slik som 28 og 29, dreier seg om byggekvalitet. Det vises her eksempelvis til bestemmelsene i § 28-1 om

⁹² Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

⁹³ NIBR-rapport 2020:17, «Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen», pkt. 3.4.3

⁹⁴ Se FOR-2019-03-08-203 (vår anm.).

⁹⁵ FOR-2010-03-26-488

⁹⁶ Lovens kap. 20–25 og 27–31 gjelder ikke for slike tiltak, bortsett fra pbl. § 29-5 (tekniske krav) og § 29-7.

byggegrunn og miljøforhold. Disse bestemmelsene er det naturlig at er unntatt for veg, da vegnormalene er forutsatt å ivareta de samme kravene, eksempelvis gjennom N200. Det presiseres at § 29-5 og § 29-7 fortsatt gjelder.⁹⁷

Er tiltaket ikke avklart i reguleringsplanen, kommer likevel unntaket til anvendelse når «Statens vegvesen, fylkeskommunen eller et statlig utbyggingsselskap for veg er tiltakshaver», jf. bokstav a) annet punktum.⁹⁸ I dette tilfellet gjelder imidlertid fremdeles krav til søknad etter pbl. kap. 20 og 21.

Hva som skal til for at unntaksbestemmelsen i SAK10 § 4-3 bokstav a skal komme til anvendelse, kommer ikke klart frem i selve bestemmelsen. For det første krever første ledd at tiltaket er «detaljert avklart» i reguleringsplanen. Videre kan det spørres om bestemmelsen i § 4-3 krever at vegprosjektet faktisk følger veglovas bestemmelser, om den legger føringer på hvilke krav vegnormalene skal stille, eller om det kun kreves at planleggingen er underlagt denne delen av regelverket.

Det første spørsmålet som melder seg i denne sammenhengen, er hva som er tilstrekkelig detaljeringsgrad for at unntaket § 4-3 bokstav a første punktum skal komme til anvendelse. Når det kreves at tiltaket er «detaljert avklart i gjeldende reguleringsplan», forstås dette som et krav til detaljeringsgraden i planen, og ikke det alternative regelverket (i vårt tilfelle veglova). I KDDs⁹⁹ tolkningsuttalelse av 6. juni 2020¹⁰⁰ er det stilt spørsmål om hvilken detaljeringsgrad som er nødvendig for et tiltak som avviker fra reguleringsplanen. KDD peker i tolkningsuttalelsen på at avvik fra reguleringsplanen vil kreve dispensasjon, og sier i denne sammenheng:

Departementet legger til grunn at i tilfeller der det er gitt dispensasjon for enkeltelementer i en reguleringsplan, vil reguleringsplanen og dispensasjonsvedtak til sammen kunne oppfylle kravet om at tiltaket er «detaljert avklart» i plan. Om vilkåret er oppfylt, må imidlertid avklares konkret i den enkelte sak.

KDD viser i sin uttalelse til temaveiledning HO-2/2006. Denne veiledningen fra daværende Statens byggt tekniske etat (nå DiBK) går i detalj om hvilke forhold ved vegen som skal være detaljert avklart etter daværende byggesaksforskrift. KDD kommenterer i sin uttalelse at temaveiledningen fortsatt gjelder, ettersom nåværende SAK10 § 4-3 er en videreføring av tidligere forskrifts § 7. Den utfyllende veiledningen i kapittel 3 om detaljeringsgrad, som vi ikke finner grunn til å gjengi i detalj, gjelder således uavhengig av hvilke krav til dokumentasjon vegnormalene stiller i sine krav og danner de ytre rammene for hvilken detaljeringsgrad som er nødvendig for å anvende unntaksbestemmelsens første del. KDD presiserer at det er tiltakshaver som må vurdere detaljeringsgraden selv, men tilføyer samtidig at kommunen har kompetansen til å «avgjøre spørsmålet» dersom det foreligger uenighet.

Der SAK10 § 4-3 første del ikke kommer til anvendelse, gjelder bestemmelsene om søknadsplikt. Dette reiser spørsmålet om hvordan dette forholder seg til vegnormalene, og om kravet til at tiltaket skal være «detaljert avklart» i prinsippet innebærer noen begrensninger på hva innholdet i vegnormalene skal være. Det er en forutsetning at vegnormalene skal være brukt som grunnlag ved utarbeidelse av planen, jf. også anleggsforskriften § 3 sjette ledd. Av KDDs veileder til reguleringsplaner fremgår det eksempelvis at:

For offentlige veger vil vegnormalene etter vegloven være et naturlig utgangspunkt for hvilke tekniske krav som skal løses og stilles i reguleringsplan. Statens vegvesen har gitt ut egne håndbøker for planlegging av veg, hvor Håndbok N100 Veg- og gateutforming er den grunnleggende.¹⁰¹

Vi oppfatter imidlertid ikke at dette innebærer at SAK10 § 4-3 formelt sett stiller krav til vegnormalenes innhold. I alle fall må det forstås slik at Statens vegvesen, som forvalter av vegnormalene, har et vidt handlingsrom for hvor detaljerte tekniske krav som stilles i vegnormalene. Resultatet av denne forståelsen er at bestemmelsen ikke sier mer enn at plan- og bygningsloven skal være fulgt, og vegnormalene skal ha vært brukt som teknisk underlag for vegen om ikke et fravik er berettiget.

⁹⁷ Når § 4-3 bokstav a eksplisitt slår fast at § 29-5 om byggt teknikk fortsatt gjelder, forutsetter vi at dette i hovedsak er utformet slik at kravene i TEK17 og byggevevareforskriften skal komme til anvendelse så langt de passer også for vegtiltak, i den grad forskriftene er hjemlet i § 29-5.

⁹⁸ Nye Veier AS er p.t. Med «statlig utbyggingsselskap for veg» menes Nye Veier AS.

⁹⁹ Departementet het den gang Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

¹⁰⁰ TUDEP-2020-2786-3

¹⁰¹ Kommunal- og distriktsdepartementet, «Reguleringsplan», 2022

For tiltak som ikke er avklart i reguleringsplanen, gjelder fremdeles kravet til søknad etter pbl. om vegtiltaket, og kravene til detaljeringsgrad vil følge av de rettslige rammene for søknadsprosessen. Når vegnormalene danner det tekniske underlaget for planprosessen, oppfatter ikke vi at dette er ment å legge føringer på hvilke krav som skal fremgå av vegnormalene.

Til støtte for dette synet er ordlyden i hjemmelsbestemmelsen til § 4-3 i pbl. § 20-6. Av denne fremgår det at forutsetningen for at tiltaket ikke skal være søknadspiktig er at det er «tilfredsstillende behandlet etter annet regelverk». Bestemmelsens ordlyd «tilfredsstillende» peker ifølge forarbeidene på et ønske om å unngå dobbeltbehandling. Sett i sammenheng med dommen i HR-2022-234-A¹⁰² bør dette forstås som at det er en forutsetning at veglova er fulgt, men det kan ikke utfra dette leses noe krav til innholdet i veglovas bestemmelser.

Av samme dom kan man imidlertid utlede at det ikke er tilstrekkelig å kun fastslå at veglova *gjelder* for å anvende SAK10 § 4-3 bokstav a:

(45) Ordlyden i § 20-6 støtter ikke Haugland og Johnsens anførsel om at loven som vilkår for unntak, bare krever at veiltaket er «tilfredsstillende behandlet etter andre lover». En vanlig språklig forståelse av dette uttrykket tilsier at et kompetent organ må ha vurdert – behandlet – det konkrete tiltaket ut fra annen lovgivning. Dersom det skulle være tilstrekkelig at annen tilfredsstillende lovgivning simpelthen finnes, ville lovgiveren ha ordlagt seg annerledes, for eksempel slik at tiltaket «er tilfredsstillende behandlet i andre lover». Det er heller ikke naturlig å overlate til tiltakshavere selv å ta stilling til om behandlingen etter annen lovgivning er «tilfredsstillende». En slik vurdering er departementet nærmest til å foreta, og da i forskrifts form. (...)

For landbruksveger, som den saken gjaldt, gjelder det en søknadsordning. Noen slik ordning ligger imidlertid ikke til grunn etter anleggsforskriften eller vegnormalene. Unntaket i § 4-3 bokstav a må derfor ses i sammenheng med at vegnormalene er det tekniske underlaget for reguleringsplaner, og at forholdet mellom veglova og plan- og bygningsloven er et resultat av en rollefordeling mellom veg- og planmyndighetene. Høyesteretts uttalelse om at det «ikke er naturlig å overlate til tiltakshavere selv å ta stilling til om behandlingen etter annen lovgivning er tilfredsstillende», vil derfor i mindre grad gjelde for anvendelse av bokstav a. Etter det vi er kjent med er denne avgjørelsen det nærmeste man har et prejudikat på området.

Det er på denne bakgrunn naturlig å si at § 4-3 for det første krever at veglova gjelder for tiltaket. For det andre kreves det at veglova og anleggsforskriften er fulgt for tiltaket. For det tredje kreves det ikke at veglova og anleggsforskriften har et bestemt detaljnivå.

Selv om SAK10 § 4-3 ikke legger formelle føringer på detaljeringsgraden i vegnormalene og dokumentasjonskravene som følger av dem, er forutsetningen for unntaket nettopp det at veglova og dens bestemmelser samlet sørger for en tilfredsstillende behandling av et tiltak.

Denne forståelsen samsvarer også med at regelen i § 4-3 er ment å ligge i forskrift slik at det er mulig å detaljregulere hvilke krav i plan- og bygningsloven bestemmelsen gir unntak fra.¹⁰³ Dersom kravene i vegnormalene endres for å gi mer fleksibilitet, kan det tenkes at plan- og bygningslovgivningen vil overta noen av kravene ved forskriftsendring, dersom departementet vurderer det nødvendig.¹⁰⁴ Dette bør også ses i sammenheng med den tilliten Statens vegvesen innehar knyttet til forvaltning av vegnormalene.

Resultatet av dette er at Statens vegvesen ved utarbeidelse av vegnormalene har en klar oppfordring til å sørge for at en vegplanleggingsprosess som legger vegnormalene til grunn, ikke fører til at tiltaket detaljeres noe mindre enn det som ville vært nødvendig dersom vegtiltaket skulle vært detaljert gjennom reguleringsplan. Det er tillits- og maktbalansen mellom vegmyndighetene og

¹⁰² To grunneiere ble pålagt av Kommunen og Statsforvalteren å foreta retting og å betale gebyr etter plan- og bygningslovens bestemmelser etter at de uten å ha søkt kommunen hadde anlagt vei i et LNF-område. Høyesterett kom som de tidligere instanser til at unntaksbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 20-6 jf. byggesaksforskriften § 4-3 første ledd bokstav c og landbruksveiforskriften § 1-3 ikke fikk anvendelse, og at dette utgjorde en ulovlighet etter plan- og bygningsregelverket som kunne forfølges etter pbl. kap. 32.

¹⁰³ Se eks. NOU 2005:12 pkt. 13.1.6.2.4.

¹⁰⁴ Motsetningsvis kan det også tenkes at en utvidelse av kravene i veglova til å omfatte nye områder kan føre til en endring av § 4-3. Vi ser på dette som mindre sannsynlig da vi også forstår at henvisningene til pbl. § 29-2 og § 29-3 er inntatt av hensyn til at TEK17 er hjemlet i disse bestemmelsene.

planmyndighetene som gjør at betraktningene fra HO-2/2006 fremdeles er relevante for hvilke krav til dokumentasjon som følger av vegnormalene.

3.2.3 Sanksjonsadgangen i plan- og bygningsloven

Det er en forutsetning etter SAK10 § 4-3 at tiltaket er i samsvar med plan- og bygningsloven § 1-6 annet ledd. Sistnevnte bestemmelse innehar en henvisning til pbl. § 20-6, som er forskriftshjemmelen til SAK10 § 4-3. Her fremgår det at det kan gis unntak til søknadsplikten «dersom tiltaket blir tilfredsstillende behandlet etter andre lover».

Spørsmålet som reiser seg, er om kommunens oppgave om å følge opp ulovligheter etter pbl. kapittel 32 også gir kommunen anledning til å prøve om tiltaket er riktig behandlet etter andre lover, f.eks. veglova etter SAK10 § 4-3 bokstav a. Dette vil i så fall bety at kommunen kan kontrollere at veglovas bestemmelser er fulgt, herunder pålegge retting.

Det finnes få rettskilder på dette området som gjelder veglova,¹⁰⁵ men det har vært noen avgjørelser som gjelder landbruksveg. Landbruksveg er regulert i en egen forskrift¹⁰⁶ som ivaretar andre hensyn enn veglova. I LA-2015-71765 konkluderte lagmannsretten med at kommunen ikke har adgang til å anvende kap. 32 for å ilegge sanksjoner etter at tillatelse til å bygge en veg ikke ble gitt.¹⁰⁷

Konsekvensen av dommen var at kommunens sanksjonsvedtak ble kjent ugyldig. I saken HR-2022-234-A konkluderte derimot Høyesterett motsatt med at plan- og bygningsloven kap. 32 kan få anvendelse i de tilfellene hvor vilkårene for å kunne bruke unntaksbestemmelsen i SAK10 § 4-3 ikke er oppfylt. Dette betyr at kommunen i denne saken kunne ilegge sanksjoner etter pbl. kapittel 32, blant annet retting og tvangsmulkt:

Jeg har på denne bakgrunn kommet til at plan- og bygningsloven § 20-6 jf. byggesaksforskriften § 4-3 første ledd bokstav e, må forstås slik at en vei må være behandlet og godkjent etter landbruksveiforskriften for at veiltaket skal være unntatt fra plan- og bygningslovens regler om søknadsplikt etter § 20-2 jf. § 20-1. Når slik godkjenning ikke foreligger, som i saken her, er tiltaket gjennomført i strid med lovens bestemmelser, og kapittel 32 om ulovlighetsoppfølging, inkludert § 32-3 om retting og § 32-5 om tvangsmulkt, får dermed anvendelse. Lagmannsrettens rettsanvendelse er derfor riktig.

I saken viser Høyesterett til en uttalelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, der det sies at «Bygging av landbruksvei uten tillatelse etter plan- og bygningsloven vil ikke medføre at sanksjonsmidlene, herunder overtredelsesgebyr, vil kunne brukes selv om tiltaket er søknadspliktig etter forskrift om veier for landbruksformål». Høyesterett mente at denne uttalelsen var uklar, og konkluderte med at det er adgang til å sanksjonere tiltakshaver. Høyesterett valgte ikke å ta stilling til om kommunen skal prøve om § 1-6 annet ledd fører til at kommunen må prøve dette.

Selv om den nylige høyesterettsdommen kan tas til inntekt for at kommunen kan anvende pbl. kapittel 32 også for offentlig veg, er det rettslige forholdet mellom SAK10 § 4-3 bokstav a og pbl. kapittel 32 etter vår mening fortsatt uavklart. Videre oppfatter vi at dette er en problemstilling som hittil ikke har kommet på spissen i praksis.

3.2.4 Miljøvirkningsdirektivet og KU-forskriften

Direktiv 2011/92 EF (Miljøvirkningsdirektivet) er et samledirektiv for alle direktiv som innebærer endringer i Rådskildret 85/337/EØF av 27. juni 1985 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger. Alle disse direktivene er (med unntak av direktiv 2009/31/EF¹⁰⁸) implementert i norsk rett gjennom forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven.

¹⁰⁵ KDD har i en tolkningsuttalelse den 8. mai 2019 konkludert med at § 31-3 ikke gjelder for offentlig veg. Vår problemstilling knyttet til pbl. kapittel 32 skiller seg imidlertid fra vurderingstemaet etter kapittel 31 ettersom kapittel 31 er omfattet av unntaket i SAK10 § 4-3, i motsetning til kapittel 32.

¹⁰⁶ Se FOR-2015-05-28-550 (Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier), som er hjemlet i skoglova og jordlova.

¹⁰⁷ Retten uttalte at «Lagmannsretten er kommet til at kommunen ikke hadde adgang til det. Ved vurderingen er det lagt avgjørende vekt på at ordlyden i begge bestemmelser synes klar. I pbl § 32-3 fremgår at pålegg om retting gjelder «forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven (lagmannsrettens uthevelse)». Tilsvarende gjelder for tvangsmulkt etter pbl § 32-5».

¹⁰⁸ Dette direktivet omhandler karbonlagring og er så langt ikke innlemmet i EØS-avtalen.

Etter forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften) stilles det krav om at det gjennomføres en konsekvensutredning for enkelte vegprosjekter av en viss betydning. Forskriften er hjemlet i deler av pbl. som ikke kan fravikes for vegbygging ved anvendelse av SAK10 § 4-3, og gjelder derfor i sin helhet ved siden av andre utredningskrav som følger av plan- og bygningsregelverket slik som kravet til ROS-analyse i plan- og bygningsloven § 4-3.

Av kravene i kapittel 5 fremgår det at det hører til konsekvensutredningen å identifisere og beskrive de omfattede tiltakenes virkninger for miljø og samfunn, herunder bl.a. «klimagassutslipp» og «nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål», jf. § 21.

Kravene i KU-forskriften er utredningskrav, som vil si at det ikke stilles konkrete krav til materialer eller løsninger i selve forskriften. Det presiseres at KU-forskriftens krav til utredning løper parallelt med Statens vegvesens egne systemer for f.eks. konsekvensanalyse i V712.¹⁰⁹

3.3 Kommunalt selvstyre, gatenormaler og fravik

Vi registrerer at det finnes en langvarig praksis i noen kommuner med å fastsette egne regler for offentlig veg.¹¹⁰ Disse omtales gjerne av kommunene selv som «generelle fravik» fra Statens vegvesens vegnormaler og har ulike navn slik som Bærum kommunes «Vei- og gatenormal» eller Oslo kommunes «Gatenormal». Vi har i det videre omtalt disse kommunale regelsettene som «gatenormaler». I dette kapitlet ser vi nærmere på forholdet mellom anleggsforskriften og kommunenes adgang til å fastsette egne gatenormaler.

Kommuner og fylkeskommuner nyter et lovbeskyttet selvstyre som følger av kommuneloven § 2-1. Denne bestemmelsens annet og tredje ledd slår fast at:

Hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar.

Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.

I Prop. 46 L (2017-2018), forarbeider til kommuneloven, er siste ledd utdypet slik på side 355:

For at Stortinget og statsforvaltningen skal kunne gripe inn overfor kommunene og fylkeskommunene, må de ha hjemmel for dette i lov, eventuelt i bestemmelser med hjemmel i lov. Prinsippet oppstiller dermed et krav til hjemmel i lov, eller i en bestemmelse med hjemmel i lov, for at nasjonale myndigheter skal kunne pålegge kommunene og fylkeskommunene oppgaver eller styre, instruere eller overprøve kommunene og fylkeskommunene.

Det følger av veglova § 9 annet og tredje ledd at utgangspunktet er at «Vegstyremakt for fylkesvegar er fylkeskommunen» og «Vegstyremakt for kommunale vegar er kommunen». Ordlyden peker i retning av at disse rollene er underlagt det fylkeskommunale og kommunale selvstyret etter kommuneloven § 2-1, henholdsvis. Dette reiser to problemstillinger:

- Begrenser det kommunale selvstyret hvor langt Statens vegvesen kan gå i å pålegge fylkeskommuner og kommuner å følge Statens vegvesens vegnormaler på fylkesveger og kommunale vegar, jf. kommuneloven § 2-1 tredje ledd første punktum?
- Gir forskriftshjemlene som ligger i veglova Statens vegvesen adgang til å endre forskrifter slik at fylkeskommuner og kommuner er i bundet til vegnormalene i større grad enn i dag, jf. kommuneloven § 2-1 siste ledd siste punktum?

¹⁰⁹ Denne type håndbøker er nærmere å knytte opp mot Statens vegvesens plikter etter veglova, f.eks. §§ 9 sml. 11b. Merk at det likevel presiseres i V712 at bruk av håndboken normalt vil medføre at kravene i KU-forskriften samtidig blir innfridd. Vi er kjent med at det pågår et samordningsarbeid fra Vegvesenets side.

¹¹⁰ Statens vegvesen har opplyst at Statens vegvesen har begrenset oversikt over hvordan fylkeskommunene og kommunene praktiserer sin myndighet, noe som vi forstår som at det ikke finnes en helhetlig rapport med oversikt over den enkelte kommunens fraviksbehandling og fastsettelse av gatenormaler. Imidlertid er det utbredt praksis blant større kommuner å utferdige gatenormaler. Blant kommunene som har gatenormaler nevnes Oslo, Asker, Bærum, Stavanger, Fredrikstad og Larvik. Selv om det i møte med Statens vegvesen er opplyst om at Vestland fylkeskommune har vurdert å utferdige en liknende normal, er det i all hovedsak kommunene som utferdiger gatenormaler, og ikke fylkeskommunene.

Vi mener at disse problemstillingene har særlig relevans for de enkelte kommunenes gatenormaler. Det er noe variasjon i kommunenes tilnærming til hvordan disse er hjemlet, og vi finner grunn til å kommentere forholdet mellom gatenormalene og vegnormalene som gis av Statens vegvesen.


Bærum kommunes «*Vei- og gatenormal*» er et eksempel på en gatenormal. Under «hjemmel» står følgende: «Vei- og gatenormalen har hjemmel i veglovens § 13 og forskrift for anlegg av offentlig veg § 3. [...] Bærum kommune er veimyndighet for kommunale veier.»

Dette kan leses som at Bærum kommune vurderer at § 3 gir kommunene en rett til å fastsette egne vegnormaler. Vår oppfatning er at fylkeskommunenes og kommunenes rolle som vegmyndighet på henholdsvis fylkesveg og kommunal veg, ikke i seg selv gir dem rett til å fastsette gatenormaler. Etter anleggsforskriften § 3 annet ledd er det kun «Statens vegvesen ved Vegdirektoratet» som kan fastsette vegnormaler. Når kommunene lager egne gatenormaler, er disse derfor ikke å anse som «vegnormaler» i forstand av anleggsforskriften § 3 annet ledd eller veglova § 13.

Oslo kommunes veg- og gatenormal har en annen tilnærming. I «Gatenormal for Oslo» heter det: «HJEMMEL Forskrift om anlegg av offentlig veg § 3, 4. ledd der fylkeskommune og kommune gis myndighet til fravik på eget veinett. [...]». Vi tolker dette som at Oslo kommune tolker fraviksadgangen i anleggsforskriften § 3 fjerde ledd slik at den gir kommunen en vid adgang til å sammenstille *generelle* fravik fra vegnormalene, og samle disse i en egen gatenormal.

Etter § 3 fjerde ledd er myndigheten til å «fravike vegnormalene innenfor forskriftens rammer» lagt til fylkeskommunen for fylkesveg og kommunen for kommunal veg. Vi er ikke kjent med annen forskrift eller bestemmelse i veglova, jf. anleggsforskriften § 3 fjerde ledd siste punktum, som rokker ved dette.

Figur 3.3 – Fraviksmyndighet for vegnormalene



Normal	Riksveg	Fylkesveg	Kommunal veg	Hjemmel
N100 Veg- og gateutforming	Vegdirektoratet	Fylkeskommunen	Kommune	Forskrift om anlegg av offentlig veg
N101 Rekkverk og vegens sideområder				
N200 Vegbygging				
N500 Vegtunneler				
N601 Elektriske anlegg				
N400 Bruprosjektering	Vegdirektoratet	Vegdirektoratet	Kommune	Bruforskrift for fylkesveg
N401 Bruforvaltning fylkesveg	Ikke relevant	Vegdirektoratet	Ikke relevant	
N300 Trafikkskilt	Vegdirektoratet			Skiltforskriften
N301 Arbeid på og ved veg				
N302 Vegoppmerking				
N303 Trafikksignalanlegg				

Fravikssøknader innenfor virkeområdet bru og andre bærende konstruksjoner på fylkesveg
 For virkeområdet bru og andre bærende konstruksjoner på fylkesveg, har Vegdirektoratet også fraviksmyndigheten for N100, N101, N200, N500 og N601, jf. bruforskrift for fylkesveg.

Fravik for tunneler på på fylkesveg og kommunale veier i Oslo
 Vegdirektoratet skal sikkerhetsgodkjenne alle nye tunneler på fylkesveg og kommunale veier i Oslo, før bygging kan igangsettes og før åpning, jf. tunnelsikkerhetsforskrift fylkesveg m.m.. I forskriften er det gitt noen prosjekteringskrav som også fremgår av vegnormaler. Selv om fylkeskommunene og Oslo kommune har fraviksmyndighet, må fravik som bryter med forskriften avklares med Vegdirektoratet på et tidligst mulig tidspunkt. Dette for å sikre at fraviket ikke kommer i konflikt med sikkerhetsgodkjennelsen som skal gis.

Vi bemerker likevel at det finnes vegnormaler som er forankret i andre forskrifter enn anleggsforskriften, slik som N300-serien av normaler. Disse er forankret i skiltforskriften § 46. Vi finner at det er klart at det ikke er tillatt for kommunene å lage gatenormaler som strider mot N300-serien av normaler.

Spørsmålet er om det å fastsette generelle regelsett som gjelder for all kommunal veg og ikke strider mot N300, kan anses å være «fravik innenfor forskriftens rammer», lest i lys av kommuneloven § 2-1.

Forskriften legger i dag ikke noen eksplisitte begrensninger på hvordan fravik skal behandles, og det gjelder heller ikke noe uttalt krav om at fraviksbehandlingen må behandles på enkeltsaksnivå.

Begrepet «fravik» kan forstås slik at det oppstilles krav om at fravik etter § 3 fjerde ledd kun lar kommunene behandle søknader om fravik i den enkelte sak. Fraviksbestemmelsen bør imidlertid leses i lys av § 3 femte ledd, hvor det fremgår at «vegnormalene skal likevel gi frihet til å velge løsning tilpasset forholdene på stedet». Dette taler etter vår oppfatning for at kommunene har en relativt vid adgang til å utøve fraviksmyndighet innenfor sitt myndighetsområde,¹¹¹ herunder at kommunene kan åpne for generelle fravik i form av gatenormaler. Dette samsvarer også med etablert praksis hos flere større kommuner. Med denne forståelsen lagt til grunn, må gatenormaler anses for å være fravik innenfor anleggsforskriftens rammer.

Hvis man ønsker at kommunene ikke skal ha myndighet til å fastsette gatenormaler, ser vi det som den mest hensiktsmessige løsningen å endre anleggsforskriften. Som det følger av gjennomgangen av vegl. §§ 9 og 13 i punkt 3.1, er forskriftshjemlene vide. Vår vurdering er at disse samlet sett gir adgang til å begrense eller endre kommunenes råderett som vegmyndighet.¹¹² Mulige endringer i fraviksbestemmelsene behandles nærmere under drøftelsen i pkt. 5.3.4 nedenfor.

Boks 3.3 – konklusjoner knyttet til selvstyre og gatenormaler

- Kommuneleven § 2-1 er ikke til hinder for at vegnormalene som er fastsatt av Statens vegvesen skal være bindende for kommunene.
- Kommunene har adgang til å lage gatenormaler gjennom fraviksadgangen i anleggsforskriften § 3 fjerde ledd. Slike gatenormaler er ikke å anse som vegnormaler etter anleggsforskriften eller veglova, og kommunenes begrepsbruk er egnet til å skape forvirring.
- Normaler med hjemmel i andre forskrifter kan ikke fravikes med hjemmel i anleggsforskriften.
- Kommuneleven § 2-1 er ikke til hinder for at forskriften endres til å påvirke kommuners og fylkeskommuners adgang til å behandle fravik eller fastsette egne gatenormaler. Reglene for kommunens adgang til å fastsette egne gatenormaler bør forankres bedre dersom dette ønskes videreført i regelverket.
- Miljøkrav som medtas i vegnormalene, kan fravikes av kommunen i deres egne gatenormaler. Miljøkrav som medtas i forskriften ikke kan fravikes.

3.4 EØS-retten og tekniske standarder

3.4.1 Harmoniseringsarbeidet i EU og europeiske standarder

Utgangspunktet for dagens rettstilstand var Rådets resolusjon 7. mai 1985 om en ny metode (The New Approach) i forbindelse med teknisk harmonisering og standardisering. Resolusjonen fastslo at lovgivningen skulle begrense seg til å oppstille grunnleggende krav til produkters markedsføring og omsetning. De konkrete krav til tekniske spesifikasjoner som produktene måtte overholde, skulle deretter fastsettes i harmoniserte standarder fastsatt av CEN og CENELEC.

Mot slutten av 90-tallet begynte Europakommisjonen å gjennomgå implementeringen av rammeverket for «The New Approach» i direktivene og konkluderte i 2003 med at det var et klart behov for å forbedre: generell sammenheng og konsistens; varslingsprosessen; akkreditering; prosedyrene for samsvarsvurdering (moduler); CE-merking og markedsovervåking (inkludert revisjon av prosedyrene for beskyttelsesklausulen).

Gjennomgangen førte til en pakke med tiltak kjent som "Nytt lovgivningsmessig rammeverk" (New legislative framework), som ble vedtatt 9. juli 2008 og trådte i kraft 1. januar 2010. Tiltakspakken rammeverket består av:

¹¹¹ Et støtteargument for dette er at det er kommunene har fått ansvaret for å vedta reguleringsplanen etter pbl. kap. 12, som er underlaget for å anvende unntaket for vegbygging i SAK10 § 4-3, se pkt. 3.2.2. Kommunen har derfor også etter plan- og bygningsloven en lovfestet innflytelse over vegprosjekter i den aktuelle kommune.

¹¹² Det er særlig § 13, som gir hjemmel til å fastsette vegnormaler, som er relevant. Det følger forutsetningsvis at det i dette også inngår en hjemmel til å fastsette fraviksbestemmelser og fraviksmyndighet. Selv hvis man skulle se på reguleringen av fraviksmyndighet som et inngrep i kommunenes vegmyndighet, oppfattes dette mindre problematisk da § 9 fjerde punktum slår fast at «Statens vegvesen kan etter nærare føresegner fastsett av departementet delegerer styremakt til fylkeskommunen og kommunen». Forutsetningsvis må disse bestemmelsene lest sammen forstås slik at vegmyndighetenes innbyrdes rollefordeling på vegnormalområdet kan reguleres i anleggsforskriften.

- Forordning (EF) nr. 765/2008 om akkreditering og markedsovervåking
- Vedtak nr. 768/2008/EF om etablering av et felles rammeverk for markedsføring av produkter
- Forordning (EF) nr. 764/2008 for å styrke det indre marked for et bredt spekter av andre produkter som ikke er underlagt EU-harmonisering.

Denne nye metoden har dannet grunnlaget for de mange harmoniseringsdirektivene for tekniske standarder og spesifikasjoner, f.eks. byggevareforordningen. Formålet med harmoniseringsdirektivene er å sørge for at de enkelte medlemsstatene har en felles regulering slik at hindringer i og med nasjonale standarder og krav fjernes.

Harmoniseringen innebærer at kravene til tekniske egenskaper i *materialer* i stor grad er ensartet i hele EØS-området, og bruken av standardene sikrer ensartethet for nye materialer. Ved kartleggingen av de EØS-rettslige skranker som oppstilles for medlemsstatenes krav til materialbruk, må det derfor foretas en gjennomgang av de mange harmoniseringsdirektivene for å fastslå hvilke varer som omfattes. For varer som ikke omfattes av direktivenes virkeområde, er det de traktatfestede reglene om fri bevegelse som kommer til anvendelse.

Hva som er en standard, er definert i forordning (EU) nr. 1025/2012 («standardiseringsforordningen»). Standardiseringsforordningen er gjennomført i norsk rett gjennom forskrift om gjennomføring av forordning (EU) nr. 1035/2012 av 25. oktober 2012 om europeisk standardisering.

Innenfor virkeområdet til forordning (EU) nr. 305/2011 (byggevareforordningen), implementert i norsk rett gjennom byggevareforskriften, vil det normalt ikke være adgang å gi nasjonale regler som hindrer omsetningen av et produkt dekket av harmoniserte standarder, se i denne sammenheng forente saker C-475/19 P og C-688/19 P,¹¹³ samt sakene C-100/13 og C-220/15. De nasjonale reglene må kunne forsvares utfra de generelle kravene til fri flyt av varer og tjenester slik det følger av EØS-traktaten. En uberettiget innføring av nasjonale føringer på områder som er dekket av harmoniserte standarder kan dermed være i strid med artikkel 8. Mest sentralt er i denne sammenheng artikkel 8 (6):

De metoder, der anvendes af medlemsstaterne i deres krav til bygværker, samt andre nationale regler med hensyn til byggevarers væsentlige egenskaber, skal være i overensstemmelse med harmoniserede standarder.

EU-kommisjonen har på sine nettsider beskrevet føringene slik, og fastslår blant annet at unntakene skal forstås strengt:¹¹⁴

Boks 3.4-1 – Spørsmål og svar nr. 23 på EU-kommisjonens nettsider om CPR

23. Are the Member States allowed to impose further requirements if these are, for example based on the products' chemical composition, in order to protect the health of construction workers and other people? [...]

Member States retain their competence to set technical requirements for the performance of construction products, in particular for specific uses of the products in a building or civil engineering work (e.g. fire safety requirements for escape routes). In case these national technical requirements imply limits to the use of CE-marked construction products, these limits need to be duly justified and proportionate. The European Court of Justice interprets narrowly the list of derogations which all relate to non-economic interests. Moreover, any measure must respect the principle of proportionality and not constitute a means of arbitrary discrimination or a disguised restriction on trade between Member States. In any case, the burden of proof in justifying the measures lies with the Member State and not with the economic operator.

Når det gjelder adgangen til å fastsette bindende teknisk regelverk på områder der det ikke finnes harmoniserte standarder, vurderer vi at det er et forholdsmessig sett større handlingsrom for denne type reguleringer. Slik vi ser det, vil en forskriftshenvisning som krever at en nasjonal standard benyttes kunne regnes som teknisk bindende regelverk. I så fall må det tas stilling til hvorvidt reguleringen ikke regnes som en EØS-rettslig hindring for fri flyt av varer og tjenester, og at EU-retten ellers er ivarettet. Det vises til samme nettside som ovenfor, med følgende svar på spørsmål nr. 22:

¹¹³ Se særlig dommens premiss 67–74.

¹¹⁴ EU-kommisjonen, «CPR: Frequently asked questions», https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/construction/construction-products-regulation-cpr/frequently-asked-questions_en

Boks 3.4-2 – Spørsmål og svar nr. 22 på EU-kommisjonens nettsider om CPR

22. *Is it possible to issue within the territory of a Member State of the EU after 1st July 2013 a national technical specification (e.g. a technical standard) for a construction product?*

Yes, this is possible for products not covered by harmonised European standards (hEN) or if the national technical specification transposes hENs (see Article 17(5) of the Construction Products Regulation - CPR). However, the national technical specification shall respect the limits imposed by the CPR (Article 8(4)-(6)) and comply with other applicable EU legislation (for example, the notification in conformity with Directive 98/34/EC) as well as with the provisions governing free movement of goods in non-harmonised sectors.

Byggevareforordningen stiller imidlertid ikke krav til *arbeidsmetoder og bruk av byggevarer*. Byggevareforordningen har ikke hatt til hensikt å begrense mulighetene for å stille krav til byggverk eller veg. Tvert imot finner man referanser i forordningen og tilgrensende litteratur at noe av hensikten med forordningen har vært å gjøre det lettere å stille nasjonale krav til byggverk.¹¹⁵ Om dette har EU-domstolen¹¹⁶ uttalt følgende:

(73) Som anført i nærværende doms præmis 70 er det dog tilladt medlemsstaterne at opstille specifikke regler for installation og anvendelse af »byggevarer«, forudsat at disse regler ikke rummer nogen krav, som afviger fra de harmoniserede standarder, der er baseret på forordning nr. 305/2011.

Det kan reises spørsmål om dette skal tolkes som et forbud mot å stille krav til et produkt som er dekket av harmoniserte som går ut over de karakteristika som standarden angir metoder for å måle. Europaparlamentets lovavdelings tolkning ser ut til å være at svaret på dette er ja, og at de harmoniserte standardene dermed er uttømmende.¹¹⁷ Resultatet av en slik forståelse vil være at det i utgangspunktet ikke vil være mulig å gi f.eks. regler om miljøavtrykket for en konkret byggevare dersom ikke dette er dekket av en standard. Fordi det har vært få saker er det vanskelig å si noe om hvorvidt denne forståelsen har hold, men utkastet til ny byggevareforordning som vi omtaler nedenfor er tydelig på at dette blir regelen når forordningen vedtas.¹¹⁸

Uansett hvor strengt man tolker denne uttalelsen, er det klart at byggevareforordningen ikke har hatt til formål å begrense adgangen til å fastsette nasjonale krav til selve byggverket. Dette betyr at byggevareforordningen ikke utelukker at det stilles krav til veg, men at egenskapene til byggevarer som inngår i veganleggsprosessen bør bli vurdert og målt på samme måte i hele EØS-området når de er dekket av harmoniserte standarder.¹¹⁹ Om dette sier EU-domstolen:¹²⁰

(76) [denne forordning har ikke] til formål at harmonisere kravene til disse bygværker, men udelukkende at harmonisere de nærmere regler for vurderingen og ydeevnedeklarasjonen for «byggevarer». Eftersom metodene til og kriteriene for at vurdere ydeevnerne for de «byggevarer», der er definert i de harmoniserede standarder, alene skal kunne gjøre det muligt at sikre sig, at de nævnte varers ydeevner overholder de væsentlige egenskaber i overensstemmelse med de grundlæggende krav til «bygværker», er formålet med disse standarder ikke at sikre overholdelsen af de grundlæggende krav gennem selve standarderne.

Skillet mellom krav til byggverk og krav til omsetningen av et produkt kan i noen tilfeller bli utydelig. Det bør derfor spesielt utvises forsiktighet med å innføre krav som ikke er i tråd med harmoniserte standarder hvis dette i praksis vil hindre omsetningen av en byggevare. Skillet mellom krav til bruk og hindring av omsetning er spesielt utydelig dersom byggevaren er utformet til bruk for anlegg av veg.

Et eksempel er standarden NS-EN 12591:2009+NA:2011, som gjelder «spesifikasjoner for vegbitumen». Hvis man skulle velge å gå bort fra denne standarden ved å vise til andre metoder for spesifisering av vegbitumen gjennom krav i vegnormalene, ville dette være problematisk fordi vegnormalene i prinsippet stiller krav til all offentlig veg i Norge. Anbefalingen er derfor å ikke vike fra harmoniserte standarder der de finnes.

¹¹⁵ Se f.eks. Europakommisjonen: «Harmonised standards», https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/construction/construction-products-regulation-cpr/harmonised-standards_en

¹¹⁶ Forente saker C-475/19 P og C-688/19 P (73) flg.

¹¹⁷ EPRS, «Briefing: Construction Products Regulation», endnote nr. 5, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/694245/EPRS_BRI\(2022\)694245_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/694245/EPRS_BRI(2022)694245_EN.pdf)

¹¹⁸ Se COM 2022 144 final, artikkel 7

¹¹⁹ Dette er blant annet årsaken til at f.eks. TEK17 styrer klar av problematikk sett opp mot byggevareforordningen.

¹²⁰ Forente saker C-475/19 P og C-688/19 P (76) flg.

3.4.2 Kommende harmoniseringsregler

I EU pågår det nå et arbeid med å utforme en ny byggevareforordning som skal avløse den gjeldende forordningen.¹²¹ Det er usikkert hvordan den endelige utformingen av forordningen vil bli, men det synes rimelig sikkert at den nye forordningen vil gå et steg lenger i standardiseringsprosessen. Dette vil føre til at mer av makten til å stille krav til standardiserte byggevarer overføres fra nasjonalstatene til EU.

Utkastets nye artikkel 7 legger tydeligere begrensninger på nasjonalstaters adgang til å fastsette nasjonale krav som vil ha implikasjoner for utformingen av vegnormalene. På den annen side er det tydeligere uttrykt at nasjonalstatene kan fastsette egne avvik fra EU-kommisjonens terskelverdier dersom dette kan forsvares ut fra hensyn til sikkerhet, helse eller miljøet.¹²² Forutsetningen for dette vil være at de nasjonale kravene legges ut på EØS-høring og registreres i «Digital Single Gateway». Samtlige utkast er imidlertid tydelige på at nasjonalstater fremdeles vil stå fritt til å stille krav til byggverket, mens forordningen vil regulere krav til byggevarer.

Det er en viss usikkerhet knyttet til hvordan den nye byggevareforordningen vil påvirke enkeltstående anskaffelsesprosesser, herunder med tanke på gjeldende utkast fra EU-rådet.¹²³ I utkastet er det presisert at reglene om miljøanskaffelser i artikkel 84 kun gjelder anskaffelse av byggevarer og ikke av byggverk. Det endelige regelverket vil sannsynligvis få betydning for vurderingene av hvilke forhold som skal reguleres i vegnormaler, og hvilke forhold som skal overlates til den enkelte oppdragsgiver.

Parallelt med at det arbeides med ny byggevareforordning, arbeides det i EU med ny økodesignforordning som skal avløse det gjeldende økodesigndirektivet. Reglene i forordningsutkastet ligner i stor grad på utkastet til ny byggevareforordning på den måten at den åpner for at det stilles harmoniserte miljøkrav til varer som omsettes i EØS-området. EU-kommisjonen får i forordningsutkastet et mandat til å fastsette grenseverdier for miljøavtrykket for bestemte kategorier av varer. Når grenseverdiene er satt, skal ikke medlemsstatene begrense omsetningen av godkjente varer.¹²⁴ Av utkastets fortale pkt. 43 fremgår det at forordningen kun skal regulere byggevarer der den nye byggevareforordningen ikke tilrettelegger godt nok for å stille miljøkrav til byggevarer.

I praksis står man overfor et EU-regelverk for standardisering som ikke utelukker fastsetting av nasjonale krav. Imidlertid bør EUs harmoniserte standarder legges til grunn når det stilles krav til produkter. De nye forordningene åpner for at det vil komme standardiseringsvedtak fra EU som gjør det lettere å måle miljøeffekten av byggevarer som er en del av veganleggsprosessen, og stille krav til dem. De kommende forordningene kan imidlertid også få betydning for vegnormalene ved at vegnormalene i større grad enn tidligere er bundet til å vise til EU-vedtatte standarder, og at fravik for disse kan utløse et krav om EØS-høring.

3.4.3 Særlig om henvisninger til privatutformede standarder i lovverket

Det er reist spørsmål om det er betenkelig å henvise til nasjonale og internasjonale standarder i regelverket. Spørsmålet er blant annet omtalt i brev (om å vise til standarder i forskrifter) fra Lovavdelingen til Direktoratet for byggkvalitet den 8. mai 2015. Etter vårt syn er Lovavdelingens uttalelser relevante også i vår sammenheng, selv om det i Lovavdelingens brev særlig tas utgangspunkt i forskrifter som gjelder for privatpersoner.

I brevet fremgår det at det er forskriftens bestemmelser som blir bindende for den enkelte. Virkningen av at en standardhenvisning blir tatt inn som bestemmelse til forskriften, gir ikke standarden som sådan forskrifts status.

¹²¹ Utkastet finnes som COM/2022/144 final.

¹²² Det fremgår av foiler fra DiBKs gjennomgang fra 22.04.2022 at de vurderer at den nye forordningen vil ha betydning for reglene i TEK17.

¹²³ Se Det europeiske råds pressemelding: «Council adopts position on the construction products regulation» av 30.06.2023: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/30/council-adopts-position-on-the-construction-products-regulation/>. Rådet har i utkastet strøket henvisningen til at nasjonalstater ikke kan fravike harmoniserte standarder i kraft av å være oppdragsgiver i en anskaffelsesprosess i artikkel 7, men det er noe uklart hvorvidt dette skal forstås som en realitetsendring hensyntatt sammenhengen i regelverket og øvrige endringsforslag i utkastet.

¹²⁴ COM(2022) 142 final, artikkel 3

Lovavdelingen uttaler at en standards krav først vil være bindende når den er utarbeidet og fastsatt etter prosedyrene for vedtakelse av forskrifter som følger av fvl. kap. VII. I den forbindelse pekes det særlig på krav til høring, herunder at selve standarden må være tilgjengelig for høringsinstansene.

Det fremheves at det er en fordel, men ikke et absolutt krav, at standarden har blitt til på samme måte eller metode som for utarbeidelse av forskrifter. Videre pekes det på at henvisning til standarder er minst problematisk der kravene er tydelig formulert.

Boks 3.4.3 – fordeler og ulemper med privatutformede standarder	
Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> • Private aktører besitter ofte tekniske detaljkunnskaper • Ofte ikke hensiktsmessig ressursbruk at myndighetene leder an i utviklingen av tekniske krav • Nytt regelverk fra EU vil legge opp til mer utstrakt bruk av standarder, og det er et ønske om at også medlemslandene i EU/EØS skal bruke standarder når de er vedtatt som harmoniserte¹²⁵. • Markedet og næringslivet bør selv utarbeide detaljer innenfor rammene som myndighetene fastsetter • Standarder vil ofte gi uttrykk for en praksis som har legitimitet i den enkelte bransje – og er ofte et uttrykk for en praksis som uansett er innarbeidet / følges • Forskrifter vil i motsatt fall – der standarder ikke brukes – kunne bli svært omfangsrige og uoversiktlige 	<ul style="list-style-type: none"> • Det reelle innholdet i reglene blir fastsatt av private – altså at myndighetene mister noe kontroll over hvilke krav som stilles • Kravene kan bli vurdert mindre kritisk av myndighetene – fordi det er praktisk å legge standarden til grunn • Rettsreglene blir mindre tilgjengelig og mindre forutberegnelige. • Tilgang til standarder koster ofte penger. Mindre aktører kan i praksis bli ekskludert fra viktig informasjon. • Rettskildebildet blir mer fragmentert: Brukere må forholde seg til lov, forskrift og standarder

Vi vil fremheve at det synes mindre betenkelig med henvisninger til standarder i forskrift og vegnormaler når disse ikke er ment å binde enkeltpersoner. Det forutsettes videre at de instanser (vegmyndigheter, entreprenørvirksomheter, tilsynsmyndigheter o.l.) som skal anvende privat utformede standarder, som regel vil ha ressursene til å sikre seg tilgang til relevante standarder.¹²⁶ Det er videre et argument for bruk av standarder at EU-regelverk slik som byggevarereforordningen¹²⁷ allerede legger opp til at entreprisbransjen, og spesielt tilvirkere av byggevarer, normalt har god tilgang til standarder. Standardiseringsforordningen¹²⁸ pålegger dessuten de nasjonale standardiseringsorganisasjonene en plikt til å sikre at små og mellomstore bedrifter får tilgang til standarder. Når denne plikten er ivaretatt, er det desto mindre betenkelig å bruke henvisninger til standarder i et regelverk slik som vegnormalene.¹²⁹

¹²⁵ Se foregående pkt. 3.4.2

¹²⁶ Vegnormalene står på denne måten i kontrast til f.eks. TEK17, som har en mer allmenn interesse.

¹²⁷ Gjennomgått i pkt. 3.4.1

¹²⁸ Forordning (EU) 1025/2012, se spesielt artikkel 6.

¹²⁹ I møter med Statens vegvesen har det vært drøftet tiltak Vegvesenet kan ta for å lette tilgangen til standarder i en høringsprosess for å videre avhjelpe tilgangsproblematikken. Det er for eksempel fremhevet et arbeid med å sikre at det gis en tidsbegrenset kostnadsfri tilgang til relevante standarder gjennom vegnormalenes høringsprosess. Vi mener dette fremstår som et godt virkemiddel for å sikre at relevante parter får mulighet til å uttale seg, som igjen kan øke kvaliteten på eventuelle høringsinnspill.

Så langt vi er kjent med, er det først og fremst Norsk Standard sine standarder som vi finner henvisninger til i norsk teknisk regelverk, herunder vegnormalene.¹³⁰ Norsk Standard er utpekt som standardiseringsmyndighet i Norge. Det finnes imidlertid standarder og standardiserte verktøy som er utviklet av andre private, herunder kommersielle, aktører. Dette kan f.eks. være merkeordninger som BREEAM. Disse typer verktøy kan etter vår vurdering være noe mer betenkelig å innta krav i vegnormalene eller forskrift. I tillegg til alminnelige rettssikkerhetsutfordringer, kan det også oppstå problematikk opp mot EØS-lovgivningen da henvisning til et konkret verktøy kan virke konkurransebegrensende på markedet for slike styringsverktøy.

Selv om det finnes visse overordnede rettssikkerhetsrisikoer ved å henvise til standarder, inneholder både vegnormalene og anleggsforskriften elementer som gjør dem spesielt godt egnet for slike henvisninger.

Samlet sett er det vår konklusjon at det på dette området prinsipielt sett vil være både hensiktsmessig og forsvarlig å innta henvisninger til standarder, både for anleggsforskriften og i vegnormalene.

3.4.4 Omtale av henvisninger til standarder i N200

Følgende omtale av bruk av standarder følger innledningsvis i N200:¹³¹

De mest aktuelle standarder er omtalt i de respektive kapitler i denne normalen. Det kan ikke søkes om fravik fra å bruke harmoniserte produktstandarder siden disse er en del av EØS-regelverket. Det kan kun søkes om fravik fra de verdiene/kategoriene i standardene som normalen har satt som krav. Normalen stiller krav innenfor de rammer som standardene gir og vil i noen tilfeller også stille krav som går lenger enn standardene. Dette kan være krav til egenskaper eller dokumentasjon som ikke er tilstrekkelig dekket av standardene.

Vi deler vurderingen av at det ikke bør være adgang til å søke om fravik knyttet til harmoniserte produktstandarder. Vi gjør oppmerksom på at det er en potensiell EU-rettslig problemstilling dersom det stiles tilleggskrav ut over det som følger av harmoniserte standarder. Etter vår vurdering kan det være tillatt å innføre ytterligere krav, men i så fall bør det foretas en konkret vurdering av om et slikt krav i realiteten må regnes som en EU-rettslig hindring knyttet til omsetning av produkter som omfattes av harmoniserte standarder. Se til sammenligning uttalelser på EU-kommisjonens nettsider med ofte stilte spørsmål nr. 23, som gjengitt i punkt 3.4.1.

Når det gjelder adgangen til å fastsette bindende teknisk regelverk på områder der det ikke finnes harmoniserte standarder, vurderer vi at det er et forholdsmessig sett større handlingsrom for denne type reguleringer. Slik vi ser det, vil en forskriftshenvisning som krever at det benyttes en standard (f.eks. NS-standarder) kunne regnes som teknisk bindende regelverk. I så fall må det tas stilling til hvorvidt reguleringen ikke regnes som en EØS-rettslig hindring for fri flyt av varer og tjenester, og at EU-retten ellers er ivaretatt. Det vises her til punkt 3.4.1 og kommisjonens svar på spørsmål nr. 22.

3.4.5 EØS-høringsloven

Noen norske regler må sendes på høring hos EFTAs overvåkningsorgan og gå gjennom en stillstandperiode før de kan vedtas. Kravene til slike høringer finner vi i EØS-høringsloven.¹³² Denne loven oppstiller vilkår for når høringer skal skje, men legger ikke begrensninger på innholdet i de nasjonale reglene. Dersom en EØS-høring er påkrevd, men utelates, er virkningen av dette at de vedtatte reglene ikke kan anvendes overfor den enkelte.¹³³

Uten å gå nærmere inn på kravene til gjennomføring av den enkelte EØS-høring, finner vi grunn til å kommentere om regler i anleggsforskriften eller vegnormalene kan falle inn under lovens virkeområde. Av § 4 fremgår det at det er «forslag til tekniske regler»¹³⁴ som skal sendes på EØS-høring. Begrepet «tekniske regler» er definert i § 3. Den type tekniske regler som er omfattet av bokstav a synes mest

¹³⁰ Et markant unntak er N601, som henviser til NEK600.

¹³¹ Se: <https://viewers.vegnorm.vegvesen.no/product/859942/nb>

¹³² Lov 17. desember 2004 nr. 101 om europeisk meldeplikt for tekniske regler m.m. (EØS-høringsloven)

¹³³ Jf. § 10

¹³⁴ Vi har i pkt. 3.5.2 fremhevet at det er nærliggende å anse vegnormalene som «rettslig bindende tekniske regler» etter anskaffelsesforskriften. EØS-høringslovens begrep «tekniske regler» har et annet innhold. Det at et regelverk er å regne som «tekniske regler» etter EØS-høringsloven betyr altså ikke at det samme regelverket nødvendigvis er å regne som «rettslig bindende tekniske regler» etter anskaffelsesforskriften.

relevant for vårt tilfelle,¹³⁵ dvs.: «tekniske spesifikasjoner eller andre krav, herunder instruksjoner, som rettslig eller faktisk må følges for å kunne bringe i omsetning eller bruke et produkt i hele eller en større del av Norge». Videre viser vi til følgende presisering i § 3:

Som tekniske regler regnes også vilkår i avtaler med det offentlige om overholdelse av tekniske spesifikasjoner eller andre krav, med unntak av anbudsgrunnlag ved offentlige innkjøp, og regler om økonomiske tiltak som påvirker forbruket av produkter eller informasjonssamfunnstjenester ved å motivere til å følge slike krav.

I tillegg til «tekniske spesifikasjoner» rammer bestemmelsen altså «andre krav». Med «andre krav» menes etter § 3 tredje ledd «krav som ikke er tekniske spesifikasjoner, og som påvirker produktets levetid etter at det er brakt på markedet, for eksempel krav til bruk, resirkulering eller gjenbruk, dersom slike krav i betydelig grad kan påvirke produktets sammensetning, egenskaper eller omsetning».

Bestemmelsen er klar på at det ikke er noe krav om at reglene er rettslig bindende. Det er tilstrekkelig at reglene «faktisk må følges [...] for å bruke et produkt i hele eller en større del av Norge».

Samlet betyr dette at EØS-høringslovens brede definisjon av «tekniske regler» også omfatter regler som ikke er forskrifter, men som likevel har tekniske krav til bruken av et produkt som er egnet til å påvirke et produkts egenskaper.

Et eksempel vil være om det innføres nasjonale krav i vegnormalene om at all asfalt skal legges på en viss måte for å begrense utslipp. Fordi asfalt i stor utstrekning brukes i veganlegg vil et slikt krav kunne påvirke omsetningen av asfalt i Norge.¹³⁶ Før en slik bestemmelse innføres i en vegnormal eller anleggsforskriften, bør det etter vår forståelse vurderes om dette innebærer at bestemmelsen er «teknisk regel» og derfor må på EØS-høring.

På den annen side finnes det bestemmelser som er mindre problematiske. Et miljøkrav som dreier seg om hvordan vegen som sådan skal utformes, eller overordnede regler om hvordan materialer skal velges i et vegprosjekt, vil neppe karakteriseres som et «krav som i betydelig grad kan påvirke produktets egenskaper».

Et annet vesentlig forbehold er at gjennomføring av EØS-relevant regelverk faller utenfor EØS-høringsloven etter § 1 bokstav a. Dersom det f.eks. gjøres endringer i anleggsforskriften eller vegnormalene for å bringe dem i samsvar med en EU-forordning, gjelder det ikke noe krav til EØS-høring.¹³⁷

Boks 3.4.4 – Liknende regelverk som har vært gjenstand for EØS-høring

En gjennomgang av kunngjøringer fra departementene viser at følgende forskrifter i samferdselssektoren er blant dem som har vært sendt på EØS-høring:

- Kravforskriften,¹³⁸ som oppstiller krav for bl.a. T-bane og trikk.
- Sidesporforskriften,¹³⁹ som oppstiller krav for bl.a. godsbaner.
- Forskrift om utprøving av selvkjørende motorvogn, som oppstiller vilkårene for bruk av selvkjørende biler.¹⁴⁰
- Forskrift om gjerde ved offentlig veg,¹⁴¹ som er hjemlet i veglova § 45 og bl.a. stiller krav til hvilke gjerdetyper som kan brukes langs offentlig veg.

Disse forskriftene har noen likhetstrekk med både anleggsforskriften og vegnormalene. Ikke bare gjelder forskriftene i tilgrensende sektorer, men i tillegg kan kravene i disse forskriftene tidvis minne om reglene

¹³⁵ Bokstaver b og d dreier seg om informasjonssamfunnstjenester og er derfor ikke relevante her. Bokstav c dreier seg om «regler som forbyr [...] bruk av et produkt», og er ikke treffende for vegnormalene da vi oppfatter at vegnormalene ikke forbyr bruk av enkeltprodukter i regelverkets forstand.

¹³⁶ Denne påvirkningen kan også skje på indirekte vis, for eksempel ved at leverandørmarkedet må omstille sine produksjonsprosesser.

¹³⁷ Høring vil likevel være relevant hvis det samtidig med gjennomføringen av et EU-regelverk også inntas nye nasjonale tekniske regler som kommer i tillegg til bestemmelsene i EU-regelverket.

¹³⁸ FOR-2014-12-10-1572

¹³⁹ FOR-2014-12-10-1573

¹⁴⁰ FOR-2017-12-19-2240

¹⁴¹ FOR-1969-10-09-3815

man finner i vegnormalene. Dette samsvarer med vår vurdering at endringer i vegnormalene bør suppleres med en vurdering av om en EØS-høring er påkrevd.

Oppsummeringsvis er vi av den oppfatning at:

- EØS-høringslovens krav til at «tekniske regler» skal sendes på høring til EFTAs overvåkningsorgan kan være relevant for et eventuelt arbeid med oppdatering av vegnormalene eller anleggsforskriften i forbindelse med innføring av miljøbestemmelser.
- Vi anbefaler at det gjøres en nærmere vurdering av et eventuelt behov for EØS-høring dersom det innføres nye miljøbestemmelser i vegnormalene eller anleggsforskriften.¹⁴²
- Jo mer eventuelle nye bestemmelser retter seg mot omsetningen eller bruken av enkeltprodukter, desto viktigere er det at EØS-høringsloven vurderes.

3.5 Anskaffelsesregelverket

3.5.1 Generelt om anskaffelsesregelverket

Anskaffelsesregelverket er i norsk rett i stor grad en gjennomføring av anskaffelsesdirektivene.¹⁴³ Regelverket består av lov om offentlige anskaffelser¹⁴⁴ med tilhørende forskrifter. Loven har overordnede bestemmelser og forskriftshjemler. Den sentrale forskriften som blant annet gjelder for bygge- og anleggsanskaffelser, er forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)¹⁴⁵. I tillegg finnes særforskrifter som eksempelvis regulerer sosiale forhold, slik som forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.¹⁴⁶

Anskaffelsesreglene dreier seg om det offentliges utvelgelse av private leverandører og fremgangsmåten for å inngå kontrakt om anskaffelse av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider med disse leverandørene. Anlegg av veg omfattes derfor av anskaffelsesforskriften. Regelverket retter seg i første rekke mot oppdragsgiver, en rolle som vegmyndighetene har i kraft av å være statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter, og i Nye Veiers tilfelle, offentligrettslig organ, jf. anskaffelsesforskriften § 1-2.

Som gjennomgangen i rapportens kapittel 4 viser, er det vanlig praksis i utlandet at hensynet til miljø i stor grad ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Ettersom vegnormalene danner det tekniske grunnlaget for vegprosjektene, oppstår det et naturlig grensesnitt mellom anskaffelsesretten og vegnormalene.

Anskaffelsesregelverkets EU-rettslige side gjør også at krav til fri flyt av varer og tjenester gjennomsyrrer regelverket. Dette legger noen begrensninger på hvordan varer og tjenester skal spesifiseres når de skal kjøpes inn på det private markedet som har relevans for vegnormalene og anleggsforskriften. Dette må også ses i sammenheng med kravene til henvisninger til harmoniserte standarder, som vi har gjennomgått i pkt. 3.4.

3.5.2 Regnes vegnormalene som «bindende teknisk regelverk»¹⁴⁷ iht. anskaffelsesforskriften § 15-1 (3)?

I vegnormalene er det inntatt en rekke henvisninger til ulike standarder, se f.eks. krav 7.7-3 i N500: «Fiber i sprøytebetong skal være i henhold til NS-EN 14889-1». I vegnormalene er slike krav typisk ikke etterfulgt av henvisningen «eller tilsvarende».¹⁴⁸

Etter det vi erfarer vil det gjennomgående ikke være ønskelig eller hensiktsmessig med et regelverk der slike krav er supplert med uttrykket «eller tilsvarende». Etter vår vurdering vil det heller ikke være nødvendig med en slik presisering så lenge vegnormalene regnes som et teknisk bindende regelverk i henhold til anskaffelsesforskriften § 15-1 (3).

¹⁴² EØS-høringsloven gjelder også for andre bestemmelser enn miljøbestemmelser, men en videre vurdering av samtlige vegnormalkrav og deres forhold til EØS-høringsloven faller utenfor rapportens tema.

¹⁴³ Direktiver 2014/23 (EU) 2014/24 (EU), 2014/25 (EU).

¹⁴⁴ Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) av 1.1.2017.

¹⁴⁵ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) av 1.1.2017 (FOR-2016-08-12-974).

¹⁴⁶ Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 01.03.2008 (FOR-2008-02-08-112).

¹⁴⁷ I norsk oversettelse av direktivet og i NOU 2023:26 omtalt som «ufravikelige tekniske regler».

¹⁴⁸ I norsk oversettelse av direktivet og i NOU 2023:26 benevnt som «eller likeverdig».

På den annen side vil vegnormalenes henvisning til standarder måtte avstemmes med EU-retten, og særlig der vegnormalen skal regnes som teknisk bindende regelverk. Etter vår vurdering er det et større handlingsrom for å vise til europeiske standarder enn for innføring av tilleggskrav på toppen av harmoniserte standarder. Det vises her til uttalelsene på EU-kommisjonens nettsider som gjengitt ovenfor i punkt 3.4.

Vi vurderer at det i utgangspunktet skal være mulig å vise til harmoniserte standarder i vegnormalene for varer som i utgangspunktet ikke er omfattet av noen harmonisert standard, uten at dette vil være i strid med EU-retten. Her kan det imidlertid oppstå spørsmål om man står overfor innføring av tekniske regler som omfattes av EØS-høringsloven, se nærmere om dette i pkt. 3.4.5.

Når det gjelder spørsmålet om bergsikringsbolter og krav i N500 7.6.1-8 om stålmaterialer til boltestamme,¹⁴⁹ er det følgelig vårt syn at oppdragsgiver ikke er forpliktet til å benytte henvisningen «eller tilsvarende» så lenge vegnormalen på dette punkt regnes som et teknisk bindende regelverk. Spørsmålet blir her om vegnormalens regulering regnes som en EØS-rettslig hindring av fri flyt av varer og tjenester. Vi har ikke funnet grunnlag for å si at vegvesenets krav i N500 innebærer en slik hindring. For å besvare dette spørsmålet, må vi tilfelle foreta en nærmere analyse av rekkevidden av de tekniske kravene og deres reelle innvirkning på samhandlingen med de aktuelle omfattede produkter.

3.5.3 Kommende regulering i anskaffelsesforskriften § 7-9

I endringsforskrift¹⁵⁰ den 1. august 2023 nr. 1305 til anskaffelsesforskriften vedtas nye regler for vekting av klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Dagens bestemmelse endres fra et krav om at miljøhensyn «bør» vektas minst 30 prosent i offentlige anskaffelser, til at de nå «skal» vektas slik.

Dette betyr at anlegg av veg etter ikrafttredelsen av ny § 7-9 vil bli underlagt et krav om at miljø skal vektas tungt i nye anskaffelseskonkurranser. Foreløpig finnes det ikke retningslinjer for hvordan den nye bestemmelsen skal praktiseres innen vegsektoren.

I høringsrunden har Nye Veier, Statens vegvesen og Samferdselsdepartementet kommentert forslaget. Det som særlig etterlyses av samtlige, er en klar adgang til å vektlegge miljø på andre måter enn gjennom tildelingskriterier. Statens vegvesen reiser også i sitt høringsnotat noe tvil om regelverket innskrenker oppdragsgivernes fleksibilitet på en måte som vil virke mot sin hensikt, både med hensyn til miljø og effektiv utnyttelse av økonomisk kapasitet.¹⁵¹

Hvordan kravene i § 7-9 forholder seg til andre obligatoriske miljøkrav, er ikke eksplisitt adressert i forskriften. Etter vår forståelse må kravet om 30 prosents vekting ivaretas gjennom tildelingskriterier som baserer seg på vurderingstemaer ut over de miljøkrav som allerede følger av gjeldende lover og forskrifter, herunder anleggsforskriften i dette tilfellet. Etersom vi vurderer at vegnormalene er bindende for vegmyndighetene, er det følgelig vår konklusjon at nye krav etter ny § 7-9 vil komme i tillegg til de miljøkrav som eventuelt oppstilles i vegnormalene.

Dersom vegnormalene for enkelte krav eller i sin helhet ikke kan regnes som bindende for vegmyndighetene, blir konklusjonen motsatt. I så fall vil vegmyndighetene kunne påberope seg aktuelle krav og det blir en konkret vurdering om miljøkravene kan regnes som så vidt avgjørende at miljø er ivaretatt gjennom kravspesifikasjonen.¹⁵²

Det kan spesielt spørres om hvordan systemet for fravik av vegnormalene forholder seg til kravene i § 7-9. Hvis en vegmyndighet fraviker et krav og innfører et eget krav til miljø som ikke følger av vegnormalen, er det vår vurdering at slike krav kan påberopes i relasjon til § 7-9 (4).

Endringer i anleggsforskriften og/eller vegnormalene bør derfor sees i sammenheng med reglene i anskaffelsesforskriften § 7-9.

¹⁴⁹ Dette er en særlig problemstilling som er reist i møter med Statens vegvesen i forbindelse med høring om endringer av N500.

¹⁵⁰ FOR-2023-08-01-1305

¹⁵¹ Statens vegvesen, «Høringssvar fra Statens vegvesen – forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser», datert 08.03.2023, referanse 22/248294-9

¹⁵² Det følger av ny § 7-9 at dette er et alternativ dersom det er klart at krav i kravspesifikasjon gir en bedre klima- og miljøeffekt og at oppdragsgiver begrunner dette.

For øvrig vil vi kommentere at anskaffelsesutvalget i NOU 2023:26 har uttalt at regelen om 30 prosent vekting av miljø etter utvalgets syn er «mindre egnet» til å synliggjøre avveiningen mellom merkostnader som på en god måte ivaretar klima- og miljøkrav og kostnader som fremstår som uforholdsmessige. Utvalget viser også til at det bør overlates til Stortinget å ta stilling til hvilke merkostnader offentlige oppdragsgivere må være beredt til å ta for å bidra til det grønne skiftet.¹⁵³

3.5.4 Må vegnormalene legges til grunn i anskaffelsesfasen?

Etter vår vurdering plikter vegmyndighetene å ivareta kravene i vegnormalene i anskaffelsesfasen. Dette følger etter vår vurdering av at vegnormalene er bindende for vegmyndighetene.

Dersom vegmyndighetene i en anskaffelse ikke viser til vegnormalene, kan man likevel gå ut fra at vegnormalene i en viss utstrekning vil være bindende i selve kontrakten, da i den utstrekning vegnormalene må ansees å være uttrykk for gjeldende praksis for krav til utførelsen.

Formelt sett vil det etter vår oppfatning likevel være en forskjell på å ha pekt på den konkrete gjeldende vegnormal som bindende forutsetninger for leveransene i og med anskaffelsesdokumentene. Dersom en vegmyndighet utelater henvisningen til vegnormalene, kan det etter vår vurdering føre til at ikke alle krav etter vegnormalene kan gjennomtvinges overfor leverandøren / entreprenøren.¹⁵⁴ Videre, dersom en vegmyndighet oppdager en slik feil etter tilbudsfristen, vil det etter vår oppfatning neppe foreligge grunnlag for avlysning av konkurransen. Vegmyndigheten har ansvar for å spesifisere kravene i konkurransen. Dersom vegnormalen ikke er inntatt vil vegmyndigheten typisk måtte godta at leveransen finner sted i henhold til de krav som faktisk er stilt, selv om dette kan skille seg fra de krav som vegmyndighetene prinsipielt skal hensynta i anskaffelsen. Det vises til sammenligning til klagenemndas avgjørelse 15. april 2010 i sak 2010/19 (Eide Bygg) som blant annet gjaldt det forhold at en oppdragsgiver hadde utelatt et krav om heis i et undervisningsbygg over to etasjer. Selv om kravet til heis i slike bygg fulgte av krav i arbeidsmiljøloven med forskrifter, kunne ikke oppdragsgiver påberope seg dette i ettertid og innkalkulere kostnaden for dette i vinnende tilbud der heis var utelatt.

3.5.5 Kan en oppdragsgiver (vegmyndighet) i en bestemt anskaffelse oppstille krav som går lenger enn harmoniserte standarder?

Som det fremgår i punkt 3.4.3 kan det være aktuelt å vise til harmoniserte standarder i vegnormaler eller forskrift, men det er ikke gitt at det samtidig kan oppstilles tilleggskrav til slike standarder i teknisk bindende regelverk. Spørsmålet her er om det samme gjelder for den enkelte anskaffelse.

Etter vår vurdering bør ikke nasjonale lovgivningstiltak slik som regulering i forskrift uten videre sidestilles med en oppdragsgivers anskaffelse av varer og tjenester. I utgangspunktet bør det derfor være mulig for en oppdragsgiver å stille miljømessige og sosiale krav som går lengre enn harmoniserte EU-regler. Det kan argumenteres med at det her er tilstrekkelig at kravet har en tilknytning til kontraktsgjenstanden, at kravet er utformet slik at oppdragsgiver ikke har en ubegrenset valgfrihet, er uttrykkelig angitt i anskaffelsesdokumentene og forenlig med de grunnleggende prinsipper i anskaffelsesloven § 4, herunder særlig prinsippet om likebehandling.

Videre kan det argumenteres for at et slikt krav også må oppfylle «Gebhard-testen», dvs. at kravet i tillegg må være begrunnet med tvingende allmenne hensyn samt være i overensstemmelse med forholdsmessighetsprinsippet.¹⁵⁵ I så fall gjelder et trangt nåløy med tanke på hva slags avvikende krav som vil passere EU-rettslig.

Til støtte for at handlingsrommet er noe større, viser vi til det svenske konkurransetilsynets veiledning «Hållbarhetskriterier vid offentlig upphandling» fra juni 2014. På side 10 uttales det at oppdragsgiveres offentlige anskaffelsesprosesser ikke bør likestilles med nasjonale myndigheters lovgivningstiltak ved regulering av markedstilgangen. Videre heter det:

Även om frågeställningen ännu inte ställts på sin spets i EU-domstolen gör Konkurrensverket bedömningen att det utifrån hittillsvarande praxis inte går att utläsa att totalharmoniserade regler i sig skulle innebära ett förbud mot längre gående krav vid upphandlingar. Snarare tyder de senaste årens politiska utveckling inom EU samt de avgöranden från EU-domstolen som rört miljökrav och sociala krav på att det finns ett betydande utrymme för de upphandlande myndigheter som så önskar att ställa denna typ av krav.

¹⁵³ Se NOU 2023:26 Ny lov om offentlige anskaffelser — Første delutredning av 4. nov. 2023 s. 136–137.

¹⁵⁴ Dette kan for eksempel være ved motstrid mellom vegnormalene og andre kontraktsdokumenter, se gjennomgangen i pkt. 3.1.4.4.

¹⁵⁵ Se EU-domstolens sak C-234/03 Contse, med videre henvisning til C 55/94 Gebhard.

Konkurransetilsynet presiserer riktignok at konklusjonen ikke er helt opplagt.¹⁵⁶ Videre oppfatter vi de nye utkastene til byggevareforordningen dithen at Konkurrentens vurderinger uansett ikke bør legges til grunn fullt ut for alle typer krav. Vi forstår det slik at det typisk ikke vil være adgang til å stille strengere krav i enkelte anskaffelser enn det som følger av harmoniserte standarder hva gjelder krav til byggevarers egenskaper. Motsatt kan det fortsatt være adgang til å stille strengere krav som retter seg mot selve byggverket, jf. Rådets utkast til den nye byggevareforordningens skille mellom disse vurderingstemaene.¹⁵⁷

Fra et EØS-rettslig perspektiv er det følgelig vår vurdering at det bør utvises forsiktighet med å stille krav ut over harmoniserte standarder i den enkelte anskaffelse, selv om det kan hende er noe større adgang til dette enn det er adgang til å stille supplerende krav ut over harmoniserte standarder i forskrift eller i vegnormaler.

3.6 Annet relevant regelverk

Vi har vurdert relevansen av naturmangfoldloven og forurensningsloven for vegnormalene. Vi oppfatter overordnet sett at disse hverken er til hinder for eller legger konkrete føringer på aktuelle miljøkrav i vegnormalene.

Vegtrafikkloven (vtrl.) inneholder bestemmelser som gir hjemmel for å gjennomføre «UVAR»-tiltak¹⁵⁸, slik som lavutslippssoner med hjemmel i vtrl. § 13 siste ledd. Foruten betydningen dette har for skiltingen etter skiltforskriften, og i utvidelsen av dette for N300-serien av vegnormaler, oppfatter vi denne type regulering som å falle utenfor formålet med vegnormalene. Dersom det inntas bestemmelser i vegnormalene om miljøtiltak i et livssyklusperspektiv, vil det imidlertid være anledning til å legge opp til at miljøhensyn ivaretas gjennom trafikkstyringstiltak i stedet for utforming av miljøtiltak i selve anleggsprosessen. Å tilrettelegge for en lavutslippssone kan for eksempel være et samfunnsøkonomisk gunstigere tiltak på enkelte vegstreknings enn å stille krav om lavutslippsmaterialer i anleggsfasen.

TEK17 (byggteknisk forskrift) og byggevareforskriften er forskrifter til plan- og bygningsloven som angår vegsektoren, ettersom de gjelder for byggverk og er forankret i § 29-5. SAK10 § 4-3 bestemmer at byggteknisk forskrift gjelder så langt den passer for unntak omfattet av bestemmelsen. Vi går her ikke nærmere inn på de konkrete kravene i TEK17.

3.6.1 Tilgrensende sektor: Jernbane

Vi finner grunn til å kommentere kort om noen av parallellene mellom reguleringen for jernbane og veg.

Unntaket i SAK10 § 4-3 bokstav a, se rapportens pkt. 3.2.2, likner på unntaket for jernbane i § 4-3 annet ledd bokstav b. Den sentrale forskjellen er at det for bygging av jernbane ikke gjelder unntak til pbl. kap. 27–31.

Bane NOR forvalter i tillegg Teknisk Regelverk (TRV), som Bane NOR selv beskriver som «en samlebetegnelse for normaler innenfor de ulike jernbanetekniske fagområder».¹⁵⁹ Etter jernbaneinfrastrukturforskriften¹⁶⁰ § 3-1 stilles det krav om at «jernbaneinfrastrukturen skal prosjekteres, bygges og testes i henhold til nasjonale og internasjonale standarder».¹⁶¹ Bane NOR definerer TRV som en nasjonal standard.¹⁶² Dette innebærer at:

- TRV skal legges til grunn i prosjektering, bygging og testing av norsk jernbane. Uberettigede fravik fra TRV vil anses som brudd på jernbaneinfrastrukturforskriften § 3-1, som er rettslig bindende for infrastrukturforvalteren.
- infrastrukturforvalteren har etter samme bestemmelse en plikt til å begrunne «avvik fra valgte standarder», som bør forstås dithen at regelverket er bindende med mindre et fravik begrunnes.

¹⁵⁶ Hva angår norsk anskaffelsesregelverk vises det her til anskaffelsesloven § 4.

¹⁵⁷ Se: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/30/council-adopts-position-on-the-construction-products-regulation/>.

¹⁵⁸ Urban Vehicle Access Regulations.

¹⁵⁹ https://trv.banenor.no/wiki/Teknisk_regelverk:Om

¹⁶⁰ Forskrift om nasjonale tekniske krav m.m. for jernbaneinfrastruktur på det nasjonale jernbanenet (FOR-2011-04-11-388).

¹⁶¹ Merk likevel begrensningen i jernbaneinfrastrukturforskriften § 1-1 annet ledd.

¹⁶² Vi har ikke problematisert hvorvidt TRV skal anses som en «nasjonal standard», selv om EUs standardforordning 2012/1025 definerer en «nasjonal standard» som «en standard, der er vedtaget af et nationalt standardiseringsorgan». Det fremstår synbart at det gjennom bruk av regelverket i praksis er en festnet oppfatning at TRV skal anses som en «nasjonal standard» i forskriftens forstand.

- det er ikke nødvendig å ta stilling til om TRV utgjør «nasjonale standarder» etter foa. § 15-1, ettersom jernbaneinfrastrukturforskriften § 3-1 er «bindende teknisk regelverk», noe som innebærer at TRV også indirekte blir å anse som «bindende teknisk regelverk».

Disse betraktningene er relevante for vår vurdering av potensielle endringer i hvilke rettigheter og plikter som er relevante for anleggsforskriften, jf. kapittel 5.

3.6.2 Tilgrensende sektor: Ferje

Også på sjøtransportens område er det i senere tid vært et større fokus på ivaretagelse av miljøhensyn. Ferjesektoren skiller seg vesentlig fra vegsektoren ettersom den underliggende infrastrukturen som ferjene benytter seg av – havet – ikke trenger utbygging på samme måte som veg. I tillegg til Kystverkets tilskuddsordning for miljøtiltak¹⁶³ kan det også nevnes at anskaffelses

I 2022 gjennomførte DFØ, Miljødirektoratet og Sjøfartsdirektoratet utredningen «Lav- og nullutslippskrav ved anskaffelse av ferger og hurtigbåter», der det blant annet er utformet et forslag til ny forskrift til anskaffelse av ferjer.¹⁶⁴ Hjemmelen som er foreslått er anskaffelsesloven § 16, og forskriften er tenkt utformet som særforskrift for anskaffelse av fartøy, som stiller andre og strengere krav til miljøhensyn enn det nye forslaget til anskaffelsesforskriften § 7-9, som gjelder alle anskaffelser.¹⁶⁵ Forslaget har vært på høring, og høringsfristen var 1. oktober 2023.¹⁶⁶ Det er i skrivende stund ikke kjent om kravene skal inntas som ny forskrift.

Forslaget om utslippsfrie ferjer illustrerer imidlertid behovet for at vegnormalene tilrettelegger for at miljøhensyn skal praktiseres i et helhetlig livssyklusperspektiv. Dette betyr at både det juridiske rammeverket og praksis bør anerkjenne at andre tiltak enn de som direkte angår anlegg av veg kan være egnet for å ivareta politiske og juridiske miljømål. Dersom Statens vegvesen vurderer å f.eks. stille krav om lavutslippsasfalt i vegnormalen, bør klimagevinsten og den økonomiske kostanden av dette vurderes opp mot andre tiltak. Det kan for eksempel fattes tiltak om nullutslippssoner, eller inntas instruks om miljøvennlige anskaffelser, som kan inngå i et helhetlig klimaregnskap. Slike hensyn har mindre å gjøre med vegnormalene enn med andre sider av det regulatoriske rammeverket for veg, slik som for eksempel vegtrafikkloven.

Mulighetsrommet for å se disse ulike miljøtiltakene i sammenheng ved forvaltningen av vegnormalene, har vært et relevant hensyn i analysen under kapittel 5.

3.6.3 Tilgrensende sektor: Anleggsvirksomhet

I tillegg til vegnormalene, som er hjemlet i anleggsforskriften, gjelder det særforskrifter for enkelte av områdene som normalene dekker. Foruten de tilfellene der forskriftene har direkte innvirkning på vegnormalene, som vi går gjennom i pkt. 3.1.4.2, gjelder det en rekke krav i andre forskrifter som gjelder *ved siden* av vegnormalene. Eksempler på slike bestemmelser er arbeidsmiljøloven, parkeringsforskriften og byggherreforskriften.

Disse lovene og forskriftene retter seg ofte mot forhold som gjennomføring av selve arbeidet fremfor tekniske krav til utformingen av veg. Ikke alle de relevante lovene og forskriftene gjelder for vegmyndighetene direkte, men kan få indirekte virkning ved at de f.eks. gir rettigheter til alle som utfører arbeid på veg. Når vegnormalene likevel har bestemmelser som retter seg mot deler av veganleggsprosessen som omfattes av annet regelverk, vil disse bestemmelsene tjene mer som veiledning enn egne regler. Det vil ikke kunne stilles krav som er i strid med dette tilgrensende regelverket. Hvilke krav i annet særregelverk som det må tas hensyn til når en vegnormal skal utarbeides eller oppdateres må vurderes for den enkelte vegnormal, og faller utenfor denne rapportens rekkevidde.

¹⁶³ Denne er gjennomgått i pkt. 2.9.

¹⁶⁴ DFØ, «Lav- og nullutslippskrav ved anskaffelse av sjøtransporttjenester til det offentlige», <https://dfo.no/sites/default/files/2023-01/Utredning%20Lav-%20og%20nullutslippskrav%20ved%20anskaffelse%20av%20sj%C3%B8transporttjenester%20til%20det%20offentlige%20%2821%20des%202022%29.pdf>

¹⁶⁵ Det er foreslått en ny paragraf i yrkestransportloven § 11 a ettersom dagens lov ikke har den tilstrekkelige rekkevidden i hjemmelsbestemmelsene.

¹⁶⁶ Se Samferdselsdepartementet, Høringsnotat 4. mai 2023, «Krav om nullutslipp av klimagasser til ferjer og hurtigbåter».

3.7 Oppsummering: vegnormalenes plass i det rettslige landskapet

Vegnormalene befinner seg i et komplekst rettslig landskap. Her følger en kort oppsummering av de viktigste områdene i dette landskapet:

- Forvaltningsretten gir bestemmelser om at regler som er ment å gi private rettigheter eller plikter er forskrifter, og gir bestemmelser om hvordan forskrifter skal utferdiges. Vegnormalene er etter vår oppfatning ikke en forskrift i forvaltningsrettens forstand og er altså ikke direkte bindende for private. Vegnormalene kan likevel bli bindende for private gjennom kontraktsretten.
- Vegnormalenes hjemmelsbestemmelser i veglova og anleggsforskriften danner de ytre rammene for hvilke regler som skal ligge i vegnormalene, og hvem de skal gjelde for. Hjemmelsbestemmelsene er vidt formulert og gir rom for nye typer regulering. Det er imidlertid noen typer bestemmelser som vil kreve revisjon av eksisterende bestemmelser i anleggsforskriften og/eller veglova, f.eks. sanksjonsbestemmelser og miljøbestemmelser som ikke skal kunne fravikes. Også andre forhold kan tilsi at hjemmelsbestemmelsene i veglova og anleggsforskriften bør utformes tydeligere, herunder at kommuneloven krever at inngrep i det kommunale selvstyret har klar hjemmel i lov.
- Planregelverket ivaretar bredere hensyn enn det veglova gjør. Gjennom planprosessen tas det hensyn til en bred rekke forhold, og det følger av veglova at den underordner seg plan- og bygningsloven ved planlegging av veg. Vegnormalene danner imidlertid det tekniske underlaget for planprosessen.
- Anskaffelsesreglene kan påvirke hvordan vegnormalene bør utformes, herunder for reguleringer knyttet til miljø. I denne sammenheng er også forholdet til kommende § 7-9 relevant, særlig hva gjelder forholdet mellom krav som allerede følger av regelverket og krav som blir inntatt i kravspesifikasjonen.
- EØS-retten har som mål å oppnå et fritt marked i EU/EØS og legger derfor begrensninger på importrestriksjoner. Derfor er en rekke varer som brukes ved anlegg av veg blitt standardisert, og EØS-retten legger begrensninger på hvilke nasjonale regler som kan gis, spesielt når det gjelder varer som har harmoniserte standarder og er tatt med i byggevareforskriften. EØS-retten tillater imidlertid at det gis nasjonale regler om hvordan standardiserte varer skal brukes.

4. Europeisk vegregulering

4.1 Norske og europeiske behov

Vi er blitt bedt om å vurdere strategier for implementering av bærekraftskrav i andre land, i tillegg til gode eksempler på innføring, dokumentasjon og avgrensning av funksjonskrav, bruk av detaljerte krav for kritiske elementer, krav til styringssystemer eller sertifiseringer, standardenes plass i systemet mv. I dette kapittelet gjennomgår vi noen nordeuropeiske lands tilnærming til miljø og bærekraft i vegsektoren.

Når vi har vurdert hvor relevante reglene er og hvilken overføringsverdi de kan ha, er det også lagt vekt på de faktiske og praktiske situasjoner de ulike landene befinner seg i. Norge bruker p.t. en høyere andel av BNP på transportinfrastruktur enn sine respektive naboland.¹⁶⁷ Det er ikke opplagt at Norges strategiske tilnærming til bærekraft innenfor veganlegg skal tilsvare tilnærmingen i land som Nederland og Danmark, som er flate og tettbefolkede land. Nederland har eksempelvis ca. en åttendedel av arealet til Norge,¹⁶⁸ samtidig som de har flere kilometer veg sammenlagt¹⁶⁹ og vesentlig færre kilometer veg per innbygger. Dette, sett i sammenheng med varierende tilnærminger til klimastrategi, gjør at de regulatoriske behovene også nødvendigvis må variere mellom landene.

Et illustrerende eksempel er det danske analyseverktøyet InfraLCA som i stor grad bygger på den norske VegLCA-modellen, omtalt nedenfor i pkt. 4.3.3. I en rapport fra 2023 uttales følgende om datagrunnlaget i de to ulike modellene:

De norske verdier forekommer meget høje og er næppe direkte aktuelle i en dansk sammenheng, men det må anbefales at undersøge området nærmere, jf. også kommentarer fra arealkyndige LCA-specialister, som ekspertgruppen har været i kontakt med. Disse forskjellene må nødvendigvis tas i betraktning når man vurderer overføringsverdien av erfaringer, strategier og regelverk fra andre land i Nord-Europa.

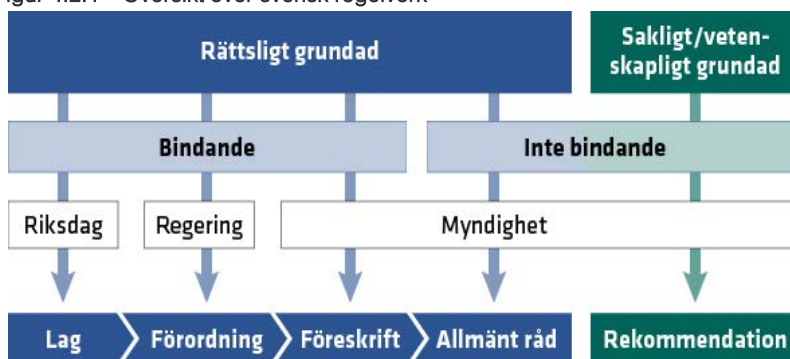
4.2 Sverige

4.2.1 Svensk regelverk

I den svenske Väglagen (1971:948) finnes bestemmelser som regulerer bygging, vegrett, drift, sikkerhet, forvaltning og tilbaketrekking av offentlig veg med mer.

Det finnes svenske lover som grenser til Väglagen, slik som den svenske plan- og bygningsloven (2010:900) og Miljöbalken (1998:808). I tillegg finnes det forordninger, som kan sammenliknes med en forskrift gitt av departementet. Mest sentral er vägforordningen (2012:707). Den siste bindende kategorien av regler er forskrifter som er gitt av andre myndigheter enn departementene. I denne kategorien havner en rekke av Trafikverkets forskrifter, slik som byggregelverket som vi gjennomgår under.

Figur 4.2.1 – Oversikt over svensk regelverk¹⁷⁰



¹⁶⁷ Statens vegvesen (2020): «Nasjonal Transportplan 2022-2033», s.157, fig. 10.2

¹⁶⁸ <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/area/country-comparison/>

¹⁶⁹ <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/roadways/>

¹⁷⁰ Denne tabellen er hentet fra nettsidene til folkhalsmyndigheten.se, <https://www.folkhalsmyndigheten.se/publikationer-och-material/foreskrifter-och-allmanna-rad/om-lagar-forordningar-och-foreskrifter/>

Forholdet mellom vegmyndighetene i Sverige er noe mer komplekst enn i Norge, da Trafikverket til dels er vegmyndighet for kommunale veger, og kommunene er til dels vegmyndighet for det i Sverige kalles *allmän väg*. Staten, via Trafikverket, eller kommuner, vegforeninger/fellesskapsforeninger eller enkelte eiendomsbesittere er vegforvaltere for ulike typer veier.¹⁷¹ Fordelingen av vegvedlikeholdsansvar ser i korte trekk slik ut:

- Staten har ved Trafikverket ansvaret for de offentlige vegene. Unntaket er de offentlige vegene som inngår i kommunalt vegvedlikehold.
- Kommunene forvalter kommunale gater og veger.
- Enkeltveger disponeres av veglag/fellesskap eller av enkelte grunneiere.

Svensk vegregelverk har et bredt nedslagsfelt, er preget av en høyere grad av forskriftsfesting enn i Norge, og har en høyere grad av integrasjon opp mot miljøregelverket. Eksempelvis oppfatter vi at reglementet for veg i Sverige i stor grad er integrert med Miljöbalken, en lov som likner noe på de norske forurensnings- og naturmangfoldlovene i nedslagsfelt. Fordi Sverige opererer med vegplaner, er også henvisningen til VVM-direktivet, i norsk rett gjennomført som KU-forskriften, integrert i den svenske vegloven i stedet for plan- og bygningsloven.

I tillegg forvalter Trafikverket et omfattende håndbokverk, hvor de sentrale er håndboken «Vägars og gators utforming» («VGU»), samt Trafikverkets Krav (TK) og Råd (TKR).

Trafikverket beskriver selv VGU som obligatorisk for seg selv. Det er hensikten at VGU skal gjelde også for entreprenører som utfører arbeid på svensk veg, men dette skjer gjennom at VGU inntas i kontraktsdokumentene i anskaffelsesfasen. I VGU-guiden (TRV publikasjon 2022:001) er dette beskrevet slik i pkt. 1.1:

Regelverket gäller. Det blir tvingande för leverantör genom att åberopas i kontraktshandlingarna. Enskilda delar kan endast avtalas bort genom dispens. Dispens från regelverket söks och hanteras internt på Trafikverket enligt särskild ordning.

VGU-dokumentsettet er kun bindende for arbeid på statlige veger. Dette betyr at kommunene i utgangspunktet ikke er bundet til å følge VGU, men de kan velge å gjøre dette.¹⁷² Fra 2024 vil VGU inngå i TRVINFRA (Trafikverkets infrastrukturregelverk).¹⁷³

4.2.2 Spesielt om byggregel forskriften

I 2021 ble den tidligere regel forskriften for teknisk utforming av veg (VVFS 2003:140) avløst av en ny forskrift (TSFS 2021:122 *Byggregler*) forankret i den svenske plan- og bygningsloven kap. 10 § 6 og dens regler om kontrollplan, fremfor å være forankret i en egen bestemmelse om vegutforming i vegloven slik den norske anleggsforskriften er. En mer passende norsk parallell til hjemmelsbestemmelsen til byggreglene er således pbl. § 29-5, som for så vidt gjelder ved anlegg av norsk veg, jf. SAK10 § 4-3 bokstav a.

Slik som den tidligere forskriften inneholder byggregel forskriften overordnede krav til utforming av veg. En nyvinning i den nye forskriften er kapittel 4, som angir overordnede krav til miljø. Bestemmelsene retter seg både mot utformingen av vegen, men også mot valg av materialer og andre forhold som tradisjonelt hører til vegnormalenes domene i Norge:

1 § Utformning och materialval ska göras på ett sådant sätt att den totala klimatpåverkan under vägars eller banors livscyklar begränsas.

Allmänna råd

Vid bedömning av total klimatpåverkan bör utsläpp från byggande, drift, underhåll, avveckling och eventuell återvinning vägas in. Även utsläpp av växthusgaser från trafiken under vägars livslängd

¹⁷¹ Se Trafikverkets nettsider: <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/vag/vaghallaransvar/>

¹⁷² Se oppstillingen i Sveriges Kommuner och Landsting (2018): "Väghållningens juridik". Se også: Trafikverket (VGU).

¹⁷³ Se Trafikverkets VGU.

bör anses ha betydelse för den totala klimatpåverkan och kan minskas genom exempelvis ett gent linjeval, flackare längslutning eller beläggning med lågt rullmotstånd.

2 § En vägs utformning och gestaltning ska anpassas till vägens referenshastighet så att utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar begränsas.

Allmänna råd

För att underlätta ett sparsamt körsätt bör farthinder som anläggs ha en sådan utformning att tvåra inbromsningar kan undvikas. Där det är möjligt bör trafiksignaler synkroniseras.

En annen nyvinning ved forskriften er at dens bestemmelser er supplert av en veiledningstekst ikke ulikt N200 eller DiBKs veiledningstekster til TEK17. I tillegg til annen vegregulering i Sverige velger vi å fremheve denne forskriften ettersom den innfører overgripende krav til miljøstyring av vegprosjekter. Vi påpeker her at «miljø» i denne sammenheng innbefatter klimagassutslipp og naturmangfold, men at ytre miljø-hensyn slik som støy har egne bestemmelser i andre kapitler.

Byggregel forskriften stiller ikke spesifikke tekniske krav, og legger ikke opp til at det skal settes konkrete utslippsgrenser eller -mål ved anlegg av veg. Som vi går gjennom i pkt. 5.8, er vi av den oppfatning at denne typen bestemmelser er godt egnet for å implementere et overgripende kravsystem i vegenormalene.

4.3 Danmark

4.3.1 Dansk regelverk

I Danmark er vejloven den mest sentrale lov innen vegregulering. I tillegg kommer privatvejloven og færdselsloven.

Vejplanlegging og -prosjektering reguleres for øvrig av en rekke danske lover og påvirkes av flere andre. De viktigste lovene når det gjelder planlegging og utforming av veier er:

- Lov om offentlige veje
- Lov om private fællesveje
- Færdselsloven
- Lov om planlægning
- Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter
- Byggeloven
- Lov om bygningsfredning
- Lov om naturbeskyttelse, herunder regler for
- Natura 2000
- Lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedr. fast ejendom
- Lov om museer m.v.
- Lov om vandforsyning
- Boringsbekendtgørelsen
- Lov om miljøbeskyttelse
- Lov om vandløb
- Lov om okker
- Landbrugsloven
- Lov om skove
- Lov om kolonihaver
- Lov om råstoffer
- Lov om jordforurening

4.3.2 Danske vegmyndigheter og vejregler

Den sentrale myndighet på vegområdet heter Vejdirektoratet, hvilket er et direktorat som hører under Transportministeriet. Vejdirektoratet tar seg av planlegging, anlegging, drift og vedlikehold av statens veier. Direktoratet fremhever selv at det understøtter en effektiv, bæredyktig og sikker trafikkavvikling med fokus på trafikantenes behov.¹⁷⁴ Vejdirektoratets oppgaver og ansvar er nærmere regulert i forskrift.¹⁷⁵

Vejreglene benyttes som grunnlag for å planlegge, prosjektere, anlegge og drive vejinfrastrukturen i Danmark. Vejregelrådet er det øverste organet for Vejregelarbeidet. Vejregelrådet er opprettet av Vejdirektoratet med formål om å bistå Transportministeriet med utarbeidelsen av regler, veiledninger og beste praksis i henhold til lov om offentlige vejer (vejloven) § 6 og privatvejslovens § 24, punkt 3.

¹⁷⁴ Se <https://www.vejdirektoratet.dk/sektion/om-love-og-regler>

¹⁷⁵ Bekendtgørelse om Vejdirektoratets opgaver og beføjelser (nr. 121 av 8. februar 2016).

Vejregler er publisert på vejregelportalen.dk. I portalen finnes både veiledninger, paradigmer (maler), instruksjer og håndbøker. Vi oppfatter den kommunale utarbeidelsen av egne planer og regler som begrenset, likevel slik at København har utviklet et omfattende håndboksverk med egne tekniske krav til veier og gater.¹⁷⁶

Vejregler er den overordnede betegnelsen for en omfattende samling av publikasjoner som har som formål å støtte hele den danske veisektoren i arbeidet med å planlegge, prosjektere, utbyde og drive veier. Vejreglene er veiledende.¹⁷⁷

Vejreglene omfatter også Udbudsforskrifterne, som består av en rekke modeller og veiledninger for bruk i forbindelse med anbudsprosesser innen veiområdet. Fagfolk og eksperter fra hele veisektoren står bak utarbeidelsen av vejreglene, noe som sikrer bred støtte blant alle hovedinteressenter. Vejreglene blir utviklet av en rekke veiregelsgrupper, som er sammensatt for å ivareta hvert sitt spesifikke område. Før en vejregel offentliggjøres, blir den presentert for Vejregelrådet. Rådet involveres for å sikre at materialet også har bred støtte på et overordnet nivå i sektoren.

4.3.3 Infrastrukturplan 2035. Miljøvurderinger i planfasen, VVM-vurderinger

I Danmark er det bred politisk enighet om en *Infrastrukturplan 2035*. Formatet likner noe på de norske NTP som beskrevet kort i punkt 2.5. Her fremgår det at større prosjekter er gjenstand for en strategisk miljøvurdering (SMV), og et tilfredsstillende resultat av disse er en forutsetning for igangsetting av prosjektet, se eks. planens side 6 nederst. De strategiske miljøvurderingene sendes typisk på høring i tråd med miljøvurderingsregelverket.¹⁷⁸

I Danmark kalles miljøkonsekvensvurderinger for «Vurdering af Virkningerne på Miljøet (VVM)», og vi bruker derfor VVM-begrepet i dette kapitlet.¹⁷⁹

I Danmark er VVM-direktivet gjennomført som egen forskrift (*bekendtgørelse*).¹⁸⁰ Denne knytter seg ikke til vegnormaler som sådan, men får anvendelse i planfasen, jf. dennes § 1. Forskriften likner på mange vis den norske KU-forskriften, sml. pkt. 3.2.4 i rapporten. En rekke av bestemmelsene i den danske implementeringen av VVM-direktivet er også regulert direkte i VVM-loven.¹⁸¹ Dette står i motsetning til den norske implementeringen, hvor alle reglene finnes i forskriften. Videre finnes det egne krav til miljøkonsekvensvurdering i den danske vejloven.¹⁸²

Etter den danske vejloven er krav til VVM-vurderinger særregulert i ny lovs kapittel 2 a (§§ 17 a – 17 r). Samlet gir bestemmelsene en verktøykasse for godkjenning av vegprosjekter basert på en innledende miljøutredning. Det er det danske Vejdirektoratet som utarbeider VVM-vurderinger for prosjekter underlagt virkeområdet til disse bestemmelsene, mens Trafikstyrelsen skal godkjenne vurderingen før prosjektet kan begynne.

Vejdirektoratets etablering, utvidelse eller ændring af statslige vejanlæg og dertil knyttede projekter, der er omfattet af bilag 1, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, kræver en vurdering af projektets indvirkning på miljøet samt administrativ tilladelse.

Slik som i Norge, har ikke de danske reglene for miljøvurderinger i vegprosjekter bestemmelser som regulerer godkjenning av nye retningslinjer, instruksjer og normaler for anlegg av veg på generelt grunnlag. Det er dermed ikke snakk om bestemmelser som regulerer krav i noe som kan likne de norske veinormalene.

¹⁷⁶ En opplisting er å finne på Københavns kommunes nettsider: <https://www.kk.dk/erhverv/indkoeb-og-udbud/informationer-til-leverandorer/retningslinjer-for-anlaegsprojekter/tekniske-standarder-for-veje-pladser-og-parker>

¹⁷⁷ Se f.eks. den generelle omtale av vejreglene i Vejledning til bekendtgørelse om lokale hastighedsgrænser, ISBN (NET): 978-87-94158-71-8, s. 4. Se også "Samlenotat: Rådsmødet (transport, telekommunikation og energi) den 1.-2. oktober 2007": <https://www.eu.dk/samling/20071/raadsmoede/128435/bilag/2/397984/index.htm>

¹⁷⁸ Se f.eks. <https://www.trm.dk/media/d4hkza0m/hoeringsnotat-til-smv-for-udvikling-af-oesthavnen-herunder-lynetteholm-a.pdf>

¹⁷⁹ Sml. pkt. 3.2.4

¹⁸⁰ BEK nr 1376 af 21/06/2021

¹⁸¹ LBK nr 4 af 03/01/2023

¹⁸² LBK nr 421 af 25/04/2023, lov om offentlige veje m.v.

I Danmark har Vejdirektoratet også utviklet InfraLCA, et eget verktøy for livssyklusanalyse basert på den norske VegLCA. I 2023 ble versjon 3.0 lansert. Samme år ble det på bestilling fra Vejdirektoratet og Banedanmark gjennomført en rapport der InfraLCAs egnethet som styringsverktøy ble vurdert. Rapporten viser at mens InfraLCA er et verktøy som kan brukes i flere faser av et vegprosjekt, har verktøyet flere svakheter. Blant disse påpekes datagrunnlaget og høyt kompetansekrav for effektiv bruk. Om bruk av verktøyet som grunnlag for å sammenlikne tilbud i en anskaffelsesprosess skriver ekspertgruppen i rapporten følgende:

Det er komplisert at designe effektfulde incitamentmodeller, der hensigtsmæssigt kan indgå i udbudsprocessen og fremme en mere klimavenlig anlægsfase, da det også spiller sammen med eksisterende regulering og økonomiske virkemidler, som CO2-afgifter og EU's kvotehandelsystem (ETS). Det ligger uden for denne evaluering at komme med anbefalinger hertil, men ekspertgruppen er bekendt med at Vejdirektoratet og Banedanmark arbejder med denne problemstilling, som led i deres klimastrategi.¹⁸³

4.4 Finland

4.4.1 Finsk regelverk

Vi oppfatter at følgende lovverk i Finland er relevante i denne sammenheng:

- Lag om trafiksystem och landsvägar (23.6.2005/503)
- Lag om enskilda vägar (13.7.2018/560)
- Vägtrafiklag (10.8.2018/729)
- Lag om ett informationssystem för väg- och gatunätet (28.11.2003/991)
- Terrängtrafiklag (22.12.1995/1710)
- Lag om Trafikledsverket (13.11.2009/862)
- Markanvändnings- och byggförordning (10.9.1999/895)
- Lag om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (5.5.2017/252)
- Miljöskyddslag (27.6.2014/527)
- Naturvårdslag (5.1.2023/9)
- Lag om samfälliga skogar (14.2.2003/109)

4.4.2 Finsk vegmyndighet

Väylävirasto (Trafikledsverket) er et finsk myndighetsorgan som opererer under administrasjonen av transport- og kommunikasjonsdepartementet.¹⁸⁴ Det hører også til Väylävirastos oppgaver å gi ut håndbøker om vegbygging og vegutforming, og det finnes et omfattende håndbokverk med en oversiktsliste som publiseres kvartalsvis.¹⁸⁵ I likhet med Norge gjennomføres det miljøkonsekvensutredninger i planfasen (YVA), med veiledning om hvordan dette gjøres i Väylävirastos håndbok nr. 2/2021¹⁸⁶ om miljøkonsekvensutredninger. Väylävirasto har også anskaffelsesretningslinjer der ivaretagelse av miljøet er et av flere punkter.¹⁸⁷ Utover dette har vi ikke identifisert eksplisitte krav til bærekraft i håndbøkene, og oppfatter det slik at hensynet til bærekraft og miljø for det meste søkes ivare tatt gjennom plan- og anskaffelsesregelverkene.

4.4.3 Eksempel på klimaanskaffelse fra Finland

Som i andre land har Finlands miljøanskaffelser i vegsektoren vært preget av aktiv bruk av mulighetsrommet i anskaffelsesregelverket til å innrette prosjekter på en miljømessig måte. Et eksempel som er fremhevet som «beste praksis» av Europakommisjonen er renoveringen av Ylipistonkatu, en viktig gate i byen Tampere.

Tampere er den tredje største byen i Finland. Byen utviklet et veikart for karbonnøytralitet innen 2030 og gjennomførte det EU-finansierte partnerskapsmodellprosjektet for bærekraftige nabolag (KIEPPI).¹⁸⁸ Som en del av KIEPPI-prosjektet og i tråd med veikartet for 2030, ønsket Tampere å anvende en

¹⁸³ Birgisdottir et al. (2023): "Evaluering af VegLCA", https://api.vejdirektoratet.dk/sites/default/files/2023-10/23-01996-3%20InfraLCA%2C%20Evalueringssrapport%202023%208511894_1_1-a.pdf

¹⁸⁴ Regionalt nærings-, samferdsels- og miljøseniter (ELY-senteret) fungerer som veivedlikeholdsmyndighet.

¹⁸⁵ Se Väylävirasto, "Väyläviraston ohjeita -julkaisuluettelo", oppdatert per 17.11.2023:

https://ava.vaylapilvi.fi/ava/Julkaisut/OL/ohjeet_julkaisuluettelo.pdf

¹⁸⁶ Väylävirasto handbok nr. 2/2021, som kan minne om V712 eller M-1941, finnes på

https://ava.vaylapilvi.fi/ava/Julkaisut/Vaylavirasto/vo_2021-02_yva_rata_tiehankkeissa_web.pdf

¹⁸⁷ Väylävirasto, «Procurement and competitive tendering», <https://vayla.fi/en/service-providers/service-providers/procurements-and-competitive-tendering>

¹⁸⁸ Europakommisjonen, «Good Practice Library: Tampere», https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library/introducing-circular-economy-procurement-road-construction-city-tampere_en

tilnærming basert på sirkulær økonomi i et infrastrukturprosjekt. I 2021 annonserte byens fagmyndigheter for bygg og vedlikehold av det urbane miljøet i Tampere, at renoveringen av Yliopistonkatu, en viktig gate inkludert belysning, ville benytte en nylig utviklet anskaffelsesprosedyre basert på sirkulær økonomi.¹⁸⁹ Denne tilnærmingen var unik, gitt mangel på tidligere eksempler på anskaffelser knyttet til infrastruktur basert på sirkulær økonomi. Prosjektet var det første av sitt slag i Finland

Målet med anskaffelsen var å fremme Tampere's bærekrafts- og sirkulært økonomimål på en kommersielt lønnsom måte. Dette var også første gang en totalentreprisemodell ble brukt på bynivå i Finland. Denne modellen, sammen med kriteriene for sirkulær økonomi, hadde også som mål å optimalisere gjennomføringstiden for prosjektet og minimere ulempene for det urbane miljøet som følge av byggeplassen.

Byens fagmyndighet intervjuet selskaper i et forsøk på å forstå mangelen på infrastrukturprosjekter med en bærekraftig anskaffelsesprosess. De fant at selv om private sektor var klar for sirkulær økonomi-prosjekter, skapte kommunens tradisjonelle tilnærming til anskaffelser og dens monopolstilling på markedet flaskehals. Basert på denne tilbakemeldingen så byen muligheten for at Yliopistonkatu-prosjektet kunne transformere hvordan det større markedet fungerte.

Som en del av prosessen utviklet enheten for bygg og vedlikehold av det urbane miljøet og KIEPPI-prosjektet nye offentlige anskaffelseskriterier for sirkulær økonomi, med innspill fra akademia, forskningsprogrammer, UUMA4-programmet (bruk av gjenvunnet materiale), offentlige anskaffesspesialister (KEINO-akademia) og selskaper. Ved å samarbeide med en ekspertgruppe kunne byen etablere grunnleggende kriterier som sikret effektive, men realistiske standarder og unngikk å anvende for strenge tiltak fra begynnelsen av.

Etter å ha definert de første kriteriene, deltok anskaffelsesansvarlige i markedssamtaler for å forklare anskaffelsens mål knyttet til sirkulær økonomi og bærekraft, samt starte en mer detaljert diskusjon med selskapene.

De tekniske kravene var blant annet basert på EU Green Public Procurement (GPP) Criteria for Road Design, Construction and Maintenance (2016),¹⁹⁰ herunder at produksjon av avfall under utgraving, med unntak av avfall fra bygg- og rivevirksomhet, skulle registreres. Det skulle utarbeides en plan for håndtering av utgravingsmaterialer og jord, og etableres systemer for separat innsamling av utgravingsmaterialer som følge av utgravingsaktiviteter fra blant annet områdeforberedelse og nivellering, grunnarbeid, og grøftutgraving og øverste jordlag. Det ble stilt krav om at gjenbruk på stedet i en lukket syklus for både utgravingsmaterialer og øverste jordlag burde maksimeres i henhold til resultatene av karbonfotavtrykket eller livssyklusvurderinger. Separat innsamling av utgravingsmaterialer for gjenbruk og gjenvinning skulle være henhold til avfallshierarkiet i avfallsdirektivet.¹⁹¹

¹⁸⁹ Procura Network, «Tampere», nylig utviklet anskaffelsesprosedyre basert på sirkulær økonomi

¹⁹⁰ Også omtalt i pkt. 4.8

¹⁹¹ Direktiv 2008/98/EF, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>

Boks 4.4.3 – kvalifikasjonskriterier og tildelingskriterier i prosjekt Ylipistonkatu

Kvalifikasjonskriterier

- Tilbyderne ble bedt om å indikere om følgende eksisterte, der ett (1) poeng ble tildelt for en "ja"-respons på følgende to kriterier: 1) et sertifisert miljøstyringssystem og 2) minst én referanse fra et tidligere gjennomført prosjekt med resirkulert materiale.

Tildelingskriterier

- Redusere mengden avfall. Jord og steinmaterialet blir brukt på stedet for opprinnelse. Poeng tildelt basert på prosentandelen resirkulerte materialer som brukes av totalmassen.

6 poeng: minst 70%

4 poeng: minst 50%

2 poeng: minst 30%

- Overskuddsjord blir brukt utenfor kontrakten. Poeng tildelt basert på prosentandelen resirkulerte materialer som brukes av total massen.

3 poeng: minst 70%

2 poeng: minst 50%

1 poeng: minst 30%

- Bevare naturressurser
Resirkulerte materialer fra utenfor prosjektet blir brukt i prosjektet. Poeng tildelt basert på prosentandelen resirkulerte materialer som brukes av totalmassen.

3 poeng: minst 70%

2 poeng: minst 50%

1 poeng: minst 30%

- Andelen resirkulert asfalt i asfaltblandinger som brukes i prosjektet. Poeng tildelt basert på prosentandelen resirkulerte materialer som brukes av totalmassen.

3 poeng: minst 70%

2 poeng: minst 50%

1 poeng: minst 30%

- Reduksjon av andre miljøpåvirkninger
Kjøretøy og utstyr som brukes i prosjektet oppfyller passende utslippsstandarder.

3 poeng:

kjøretøy minst Euro 6, utstyr minst Stage 4

2 poeng:

kjøretøy minst Euro 5, utstyr minst Stage 3B

1 poeng:

kjøretøy minst Euro 5, utstyr minst Stage 3A

- For å tildele poeng inkluderte anskaffelsesmyndighetene en rapport om materialgjenvinning i Excel, som sporet alle massene som ble generert eller brukt i kontrakten og ble evaluert både før og under kontrakten. Poengene som ble tildelt, ble avledet fra evalueringskriterieskjemaet, som ble generert basert på inndataene Excel. Masserapporteringen ble også overvåket gjennom hele kontrakten.
- Den valgte entreprenøren forpliktet seg til å gjenbruke minst 70% av materialene som ble generert på stedet for opprinnelsen og bruke overskuddsmassene som ble generert i kontrakten utenfor kontrakten, også til minst 70%. Dette innebar å gjenbruke i stedet for å dumpe råmaterialene (stein, grus, etc.) som ble gravd opp ved åpningen av gaten, og sørge for at materialer som ikke oppfylte kravene til gjeldende byggeplass, ble brukt i andre prosjekter som krevde mindre materialer.
- Selskapet forpliktet seg også til å bruke opptil 50% av de gjenværende resirkulerte materialene utenfor kontrakten. Mengden resirkulert asfaltmasse var maksimalt 50% av all asfalt som ble brukt, og dette ble overvåket gjennom en Excel-rapportering for masseøkonomi gjennom hele prosjektet. Så vidt vi har forstått, har all utgravd masse blitt brukt.
- Ifølge den tekniske rapporten for EU Green Public Procurement (GPP) Criteria for Road Design, Construction and Maintenance,¹⁹² kan en stor rekke miljøpåvirkninger redegjøres for i alle komponenter av veiens livssyklus. Under byggefasen har materialproduksjon og transport de største miljøpåvirkningene. Disse påvirkningene inkluderer forbruket av ikke-fornybare ressurser, global oppvarming, forsurening, dannelse av foto-kjemisk ozon og eutrofiering. På asfaltdekker er produksjonen av bitumen og asfaltblanding (inkludert aggregater) ansvarlig for de viktigste effektene. Bruk av gjenvunnet materiale og lavutslippsutstyr på en viktig vei som Ylipistonkatu gir derfor positive miljøpåvirkninger.

¹⁹² Joint Research Center, "Revision of Green Public Procurement", <https://circabc.europa.eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1d0d1/library/006e1e2f-821a-4221-9a54-0bea30abf50f/details>

4.5 Tyskland

4.5.1 Tysk regelverk

I tillegg til veglovene i de enkelte føderale tyske statene, er følgende lover særlige relevante:

- Den føderale motorveiloven (FStrG)
- Den føderale loven om vannveier (WaStrG)
- Lov om utvidelse av føderale motorveier (Motorveitutvidelsesloven – FStrAbG)
- Lov mot konkurransebegrensninger – GWB
- Lov om markedsføring og fri bevegelse av varer med byggevarer (byggevareloven – BauPG).
- Lov om innkreving av ruterelaterte avgifter for bruk av føderale motorveier og føderale veier (BFStrMG)
- Lov om statistikk over sjø- og innlandsfart, godstransport på vei, lufttransport samt jernbanetransport og kommersiell persontransport på vei (Trafikkstatistikkloven – VerkStatG)
- Lov om statistikk over veitrafikkulykker (Veitrafikkulykkesstatistikkloven – StVUnfStatG)
- Lov om konsekvensutredning av miljøet (UVPG)
- Lov om eiendomsrettigheter til føderale motorveier og andre føderale motorveier for langdistansetransport
- Lov om drift av elektroniske bompengesystemer (bompengesystemloven – MautSysG)
- Lov om føderal økonomisk støtte for å bedre transportforholdene i kommunene (Lov om kommunal transportfinansiering – GVFG)
- Lov om kryssing av jernbane og vei (Jernbanekryssingsloven – EKrG)
- Lov om endring av motorveivavgiftsloven for tunge nyttekjøretøyer og etablering av et finansieringsselskap for transportinfrastruktur (Lov om finansieringsselskap for transportinfrastruktur – VIFGG)
- Lov for å forenkle planprosedyrene for transportveier (Planforenklingsloven – PIVereinfG)
- Lov for å fremskynde planleggingsprosedyrer for infrastrukturprosjekter (InfraStrPlanVBeschlG)
- Statsvegloven (LStrG)
- Veibyggingsfinansieringsloven (StrFinG)

4.5.2 Tyske vegmyndigheter og nærmere regler

I Tyskland utvikles de tekniske regler og retningslinjer for veg- og vegtrafikkområdet av Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) og Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). FGSV er en selvstendig vitenskapelig organisasjon som kan sammenliknes med norsk Transportøkonomisk institutt. Reglene gjennomføres av Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMDV) ved hjelp av rundskriv.

Tekniske regler og kunnskapsdokumenter for veg- og transportsektoren (planlegging, prosjektering, bygging, drift, vedlikehold) skal sikre at byggingen planlegges, produseres, driftes og vedlikeholdes på en teknisk feilfri og økonomisk måte og oppfyller krav til sikkerhet og orden (f.eks. B. § 4 FStrG og tilsvarende forskrifter i statens veglover).

Innenfor vegbyggingsadministrasjon er det etablert praksis i forholdet mellom føderale og statlige myndigheter å koordinere samarbeid gjennom såkalte Allgemeine Rundschreiben Straßenbau (ARS). I denne sammenheng kan det føderale departementet med ansvar for transport (Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure - BMDV) kunngjøre et sett med tekniske forskrifter til de respektive øverste statlige myndigheter ved bruk av ARS og be dem om å innføre dem. Så snart de ansvarlige øverste statlige myndigheter innfører de tekniske forskriftene for sin underordnede statsadministrasjon i samsvar med denne ARS, blir forskriftene bindende for dem.

Eksempelvis for motorvegbygging er det vegbyggingsmyndighetene i delstatene som er ansvarlige for kontraktsadministrasjonen for både de tekniske forskriftene iht. håndboken for utforming av vegtrafikkplanlegg (HBS 2015) til FGSV samt retningslinjer for bygging av motorvei (RAA), også utarbeidet av FGSV.

4.5.3 Eksempel på miljøregulering: Berlin

I Berlin er det innført en egen administrativ regulering innen innkjøp og miljø – VwVBU.¹⁹³

¹⁹³ Berlin, "Nachhaltige Beschaffung", https://www-berlin-de.translate.goog/nachhaltige-beschaffung/recht/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=no&_x_tr_hl=no&_x_tr_pto=wapp

I henhold til paragraf 7 i Berlins anbuds- og anskaffelseslov (BerlAVG) er de offentlige anskaffelsesorganene til den direkte statsadministrasjonen forpliktet til å anvende økologiske kriterier ved innkjøp og også ta hensyn til livssyklus kostnadene som forplikter et produkt til å kjøpes. VwVBU regulerer hvordan de økologiske kriteriene legges til grunn ved anskaffelser.

VwVBU er bindende for tildeling av leverings- og tjenestekontrakter fra en estimert kontraktsverdi på 10 000 euro (netto) av Berlins direkte statsadministrasjon, og for byggetjenester fra en estimert kontraktsverdi på 50 000 euro. VwVBU inneholder:

- Prinsipper for grønne anskaffelser
- Informasjon om anvendelsen av økologiske krav for anbud og tildeling av forsyninger og tjenester. Miljøvernkravene er spesifisert som minimumskriterier og kontraktsmessige betingelser for mange produkter og tjenester i form av datablad og er fullt integrert i konkurransegrunnlaget
- Beregningsverktøy for å bestemme livssyklus kostnader for elektrisk drevne enheter, veikjøretøyer, datasentre og heiser
- Informasjon om anvendelse av økologiske krav ved anbud og tildeling av byggearbeider

4.5.4 Overordnet konsept for miljørettet og tverrmodal infrastrukturfinansiering i Tyskland

Det tyske miljødirektoratet (UBA – Umwelt Bundesamt) har publisert en rekke rapporter på sine nettsider som vedrører miljø, herunder for veg og infrastruktur.

Her vises til overordnet konseptguide for miljørettet og tverrmodal infrastrukturfinansiering i Tyskland.¹⁹⁴ Guiden inkluderer følgende tre kjerneelementer (1) brukerfinansiering av drift og miljørettet vedlikehold (vei og jernbane), (2) stortingsvedtak om utvidelse og nybyggprosjekter basert på et tverrmodalt konsept og (3) internalisering av de negative miljøpåvirkningene av transport. Rapporten estimerer kvantitativt trafikk- og miljøkonsekvensene av det overordnede konseptet for to sentrale trafikkorridorer.

Internalisering av eksterne miljøkostnader er en del av guiden. Dette gjennomføres etter enhetlige kriterier for alle transportformer innenfor områdene klimagassutslipp, forurensende utslipp og støy.

I rapporten vises blant annet til følgende konklusjoner fra Tysklands riksrevisjon (Bundesrechnungshof) vedrørende bruk av offentlig privat samarbeid (OPS) og forholdet til innovative byggemetoder og implementering av livssyklusanalyser innen vegbygging (vår oversettelse):

- *OPS i motorveibygging har så langt nesten alltid vist seg å være dyrere å gjennomføre enn konvensjonell gjennomføring av prosjekter på grunn av dårligere finansieringsforhold.*
- *OPS er preget av høy overholdelse av leveringsdatoer. Innovative byggemetoder lar seg vanskelig implementere, selv med OPS, på grunn av de strenge godkjenningskravene.*
- *OPS har ført til implementering av nye tilnærminger innen veibyggingstyring (livssyklusfokuserte tilnærminger og risikostyring).*

4.6 Storbritannia

4.6.1 Overordnet britisk vegregelverk

Følgende lover er særlig sentrale i vår sammenheng:

- Highways Act (1980):
Loven fastsetter regler og bestemmelser for forvaltning, vedlikehold og utvikling av veier og veiinfrastruktur i Storbritannia. Den gir myndighetene myndighet til å planlegge, bygge og vedlikeholde veier.

¹⁹⁴ Se: Overordnet konsept for en miljøorientert organisasjon og institusjonalisering av infrastrukturfinansiering på tvers av moduser i Tyskland (GUIDE).
<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/gesamtkonzept-fuer-eine-umweltorientierte>

- Town and Country Planning Act (1990):
Loven er relevant for vegutbygging da den fastsetter regler for planlegging av nye veger og transportinfrastruktur. Loven krever at utviklere får tillatelse fra lokalmyndighetene før de kan bygge nye veger eller gjøre større endringer i eksisterende veger. Loven har også bestemmelser om beskyttelse av landskap, bevaring av historiske bygninger og andre miljøhensyn.
- Road Traffic Regulation Act (1984):
Denne loven gir myndighetene juridisk myndighet til å regulere trafikken på veiene, inkludert fartsgrenser, parkering, trafikkkontrollsystemer og veiskilting. Loven gir også politiet og lokale myndigheter mulighet til å håndheve trafikkregler og pålegge bøter eller andre sanksjoner ved overtredelser.

4.6.2 Britiske vegmyndigheter og vegregler

Storbritannia har lovfestet et nullutslippsmål i tråd med Paris-avtalen. Denne lovfestede ambisjonen er blant annet fulgt opp av National Highways, vegmyndighet på engelske riksveger, gjennom en egen strategi for bærekraft, kalt «National Highways Environmental Sustainability Strategy».¹⁹⁵ Strategien definerer et tydelig rammeverk som inkluderer bærekraft og miljøhensyn på en helhetlig og integrert måte.

Strategien omhandler tre konkrete hovedmål og med ni prioriterte områder innen bærekraft. Gjennomgående beskrives følgende for hvert av hovedmålene og de prioriterte områdene:
«1. Hvor er vi nå? 2. Hva skal vi gjør og når? 3. Hva vil endre seg?»

Strategiens utgangspunkt er at vegene spiller en avgjørende rolle i å støtte landets økonomi og koble samfunn sammen, og at vegene må utføre denne viktige oppgaven på en bærekraftig måte for å sikre velferden til samfunnene langs det strategiske veinettverket, både nå og i fremtiden. Strategien forklarer hvordan de vil få dette til.

Av de vegmyndighetene vi har sett nærmere på i utlandet, er det Englands National Highways som ser ut til å ha den mest systematiske strategien for bærekraftig vegutbygging.

National Highways har en egen nettside med veiledninger for entreprenører knyttet til design, standarder og spesifikasjoner. Inkludert i veiledningene er «The road to good design»,¹⁹⁶ med 10 prinsipper for å bidra til et godt design av veg, samt en veiledning om selve prosessen med design,¹⁹⁷ inkludert tilhørende nettside med veiledninger¹⁹⁸ og et uavhengig ekspertpanel som bidrar med rådgivning og sikring av kvalitet, samt en rapport med eksempler på godt design.¹⁹⁹

Videre har National Highways samlet retningslinjene for anlegg av veg i The Design Manual for Roads and Bridges (DMRB).²⁰⁰ Standarden er et samarbeid mellom vegmyndigheter i England, Skottland, Nord-Irland og Wales. Vi forstår det slik at DMRBs funksjon i første rekke dreier seg om veiledning. I introduksjonen til den enkelte fil i DMRB-systemet fremgår følgende under «Contractual and legal obligations», jf. f.eks. L 104 eller L 120.

This document forms part of the works specification. It does not purport to include all the necessary provisions of a contract. Users are responsible for applying all appropriate documents applicable to their contract.

¹⁹⁵ National Highways: "Environmental Sustainability Strategy", https://nationalhighways.co.uk/media/g5yfcl3m/nh-environmental-sustainability-strategy_final_020523.pdf

¹⁹⁶ National Highways: "The road to good design", <https://nationalhighways.co.uk/media/l4ihgawx/strategic-design-panel-the-road-to-good-design.pdf>

¹⁹⁷ National Highways: "Design review at National Highways: A guide", https://nationalhighways.co.uk/media/0k0pltds/design-review-at-national-highways_a-guide.pdf

¹⁹⁸ National Highways: "Good Design": <https://nationalhighways.co.uk/suppliers/design-standards-and-specifications/good-design/>

¹⁹⁹ National Highways: "Learning on the Road to Good Design: Case Studies": https://nationalhighways.co.uk/media/ty1bf5xd/learning-on-the-road-to-good-design_case-studies.pdf

²⁰⁰ National Highways: "DMRB", <https://nationalhighways.co.uk/suppliers/design-standards-and-specifications/design-manual-for-roads-and-bridges-dmrb/>

Reglene for implementering av DMRB fremgår av det overordnede dokumentet GG 101. I note til pkt. 1.3. under «Implementation» fremgår det:

Failure to implement a document that addresses statutory or legislative obligations can place the Overseeing Organisation at risk of legal action or consequence.

Det er verdt å merke seg her at det ikke later til at det er noen forskrift eller lov som direkte pålegger myndighetene å bruke DMRB-dokumentene. Av sitatet over fremgår det kun at risikoen for rettslige konsekvenser kun oppstår der et dokument «addresses statutory or legislative obligations», det vil si adresserer rettslige krav. Denne setningen ville ikke ha vært nødvendig dersom det var obligatorisk å legge til grunn DMRB.

Av MCHW SD 0/14 pkt. 1.10 henviser til både MCHW og DMRB som «standards»:

As with the DMRB documents, all requirements contained in MCHW documents shall be considered to have the status of Standards.

DMRB GG 101 understreker tydelig at DMRB ikke er direkte forankret i loven:

DMRB documents are not statutory or regulatory documents or training manuals; neither do they cover every point in exhaustive detail.

In general, the DMRB does not duplicate National, UK and European legislative requirements. Anyone engaged in works on or relating to the Overseeing Organisations' motorway and all-purpose trunk roads is assumed to understand and comply with the relevant legislation.

Samtidig blir leverandører som inngår kontrakt på basis av MCHW, bundet av bestemmelsene i DMRB da denne danner vedlegg til MCHW. Av DMRB GG 101 fremgår at:

Where it is discovered that works have been undertaken that are not in accordance with the requirements of the DMRB or the requirements of a departure, the party responsible for undertaking such works shall amend the works to rectify the non-compliance.

På denne måten låses leverandøren til DMRB ved at MCHW brukes i anskaffelsesprosessen. Ved å inngå denne typen avtaler blir leverandøren også bundet til å følge fraviksbestemmelsene i DMRB.

DMRB er også utformet med tanke på nasjonale motorveier. For andre enheters vedkommende er det opp til den enkelte vegmyndighet å avgjøre i hvor stor utstrekning DMRB kan brukes på vegprosjektet.²⁰¹

Dokumentsamlingen er delt opp i blokker, hvor L-blokken inneholder miljøkrav og miljøbestemmelser. En rekke av disse, slik som L 104, inneholder veiledninger for hvordan kravene til miljøvurderinger kan gjennomføres i tråd med gjeldende regelverk. Storbritannia har i stor grad beholdt EU-regelverk fra før *Brexit*, og har derfor implementert VVM-direktivet, som i Norge er implementert i form av KU-forskriften. DMRB-dokumentet L 104 inneholder en veiledning om hvordan kravene til miljøvurderinger kan oppfylles.²⁰²

4.6.3 National Highways' tilnærming til klimakrav

Storbritannias ambisjoner er også nedfelt gjennom en egen strategi for nettonullutslipp innen 2050.²⁰³ Selv om implementering av disse kravene i DMRB/MCHW er en del av denne strategien, har kravene ikke blitt implementert i de to dokumentsamlingene i skrivende stund.²⁰⁴ I strategien for «Net zero highways», har de indikert et vegkart for hvordan Storbritannia skal oppnå nullutslipp i vegsektoren innen henholdsvis 2023 for vegmyndighetenes egen virksomhet, innen 2040 for bygg og vedlikehold av veg og innen 2050 for brukere av veg.

²⁰¹ Se eks. GG 101 pkt. 1.2.2

²⁰² Se til sammenlikning V712 i Norge, som har en overlapp med KU-forskriften uten å være en veiledning til den.

²⁰³ National Highways: "Net zero highways: our 2030 / 2040 / 2050 plan", 2021, <https://nationalhighways.co.uk/our-work/environment/net-zero-highways/>

²⁰⁴ Ibid. National Highways oppgir at MCHW skal oppdateres i 2022, og DMRB i 2025.

Av de vegmyndighetene vi har undersøkt i andre land, er det Englands National Highways som ser ut til å ha en systematisk strategi for bærekraftige vegprosjekter. Oppstillingen i strategiskrivet viser at strategien er delt i tre deler:

1. Kutte utslipp fra organets egen aktivitet
2. Kutte utslipp fra anlegg av veg
3. Kutte utslipp fra ferdsel på veg

Det er særlig pkt. 2 som er relevant, der følgende handlinger er ventet å bidra mest til utslippskuttene:

- Bruk av nullutslippsmaterialer (41 % av kuttene)
- Nullutslippstransport av masser ved anlegg av veg (20 % av kuttene)
- Begrensning av utslipp fra anleggsmaskiner og verktøy (17 % av kuttene)
- Digital kartlegging av vegene for bedre vegplanlegging (12 % av kuttene)

Som del i denne strategien har National Highways gjennomført pilotprosjekter med private entreprenører om bruk av lavkarbonbetong,²⁰⁵ og det arbeides med et konsept for å kreve nullutslippsmaterialer. Konseptet skal være ferdig i 2026.

4.7 Nederland

4.7.1 Nederlandsk regelverk

Den nye miljø- og planleggingsloven (Omgevingswet) trer i kraft fra 1.1.2024 og inneholder bestemmelser som tilsvarer den norske plan- og bygningsloven. Den inneholder både plikter og forskriftshjemler knyttet til bærekraftig planlegging av veg. Den nye loven er også ment som en konsolidering og opprydding av regelverket, og samler reglene fra 26 lover på ett sted.²⁰⁶ Loven slår tydelig fast i artikkel 1.3 a) at et sentralt formål bak regelverket er å:

achieve and maintain a safe and healthy physical environment and good environmental quality, also because of the intrinsic value of the natural world (engelsk oversettelse)

Den nye lovens konsept med såkalte prosjektbeslutninger innebærer en til dels ny fremgangsmåte for både nasjonale og regionale myndigheter samt vannmyndigheten (Rijkswaterstaat, som også er den sentrale vegmyndigheten) til å gi konkrete tillatelser for aktiviteter i fysiske miljø. Prosjektbeslutningen etter den nye loven vil tilsidesette eller komme i stedet for:

- adgangen til å vedta en nasjonal eller provinsiell arealplan i henhold til Wet ruimtelijke ordening (lov om arealplanlegging);
- anvendelse av samordningsordningen etter arealplanloven;
- prosjektplanen under vannloven; og
- rutevedtaket i henhold til Tracéwet (loven om transportinfrastruktur)

4.7.2 Eksempel på klimaanskaffelse fra Nederland

I stor grad inntas miljøhensyn i dag i den nederlandske veganleggsprosessen gjennom kravstilling i anskaffelsesfasen. SEI (2023)²⁰⁷ beskriver Rijkswaterstaat som ledende innenfor klimaanskaffelser.

Nederlandske myndigheter tilbyr ulike ressurser og verktøy for å hjelpe innkjøpere med å redusere sin miljøpåvirkning. Et nettbasert verktøy for søk etter GPP-kriterier²⁰⁸ gjør det mulig for innkjøpere å raskt samle relevante GPP-kriterier for produkter og innta disse i kravspesifikasjonen.

Videre er CO2 Performance Ladder²⁰⁹ et verktøy som ofte brukes i anskaffelser. Anskaffelsesmyndigheter bruker verktøyet for å gi en konkurransefordel til selskaper som håndterer og

²⁰⁵ Skanska, Pressemelding 07.11.2022, <https://www.skanska.co.uk/about-skanska/media/269112/Paving-the-way-for-netzero-roads>

²⁰⁶ Se <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/english-environment-and-planning-act/>

²⁰⁷ Stockholm Environment Institute (2023): "Green Public Procurement: a key to decarbonizing construction and road transport in the EU". <https://doi.org/10.51414/sei2023.007>.

²⁰⁸ Nederland (2023): «Sustainable Public Procurement starts here», <https://www.mvicriteria.nl/en>.

²⁰⁹ CO2 Performance Ladder, "What Is The Ladder?", <https://www.co2-prestatieladder.nl/en/what-is-the-ladder>

reduserer sine karbonutslipp. For tiden utvikles en oppgradering for CO2 Performance Ladder med mål om å overgå ambisjonene i Parisavtalen. CO2 Performance Ladder er et CO2-håndteringssystem som består av fem nivåer. Frem til nivå tre reduserer en sertifisert organisasjon sine egne karbonutslipp innenfor organisasjonen og alle dens prosjekter. Fra nivå 4 og 5 søker organisasjonen også å redusere CO2-utslipp fra forretningskjeden og sektoren. Med et sertifikat på CO2 Performance Ladder blir organisasjoner belønnet med en konkret fordel under anbudsprosessen, ikke helt ulikt DFØs veiledning til prising av kvalitet.²¹⁰ Jo høyere nivå en organisasjon har på CO2 Performance Ladder, desto større blir fordelene. Oppdragsgiveren avgjør hvor stor fordel en organisasjon kan få på hvert nivå av Ladder.

Figur 4.7.2 – Eksempel på tildelingsfordeler som sertifiserte leverandører kan få i anbudsprosesser

Company	Entry price	Ambition level on the CO2PL	Fictitious discount/award advantage	Fictitious price considered when evaluating bids	Award of the contract and price paid
A	EUR 9.7 million	none	0%	EUR 9.7 million	No
B	EUR 10 million	Level 3	4%	EUR 9.6 million	No
C	EUR 10.3 million	Level 4	7%	EUR 9.58 million	Yes, EUR 10.3 million

Et verktøy som brukes for sirkulær anskaffelse i Nederland, er den miljømessige kostnadsindikatoren (ECI). Dette er en indikator basert på den europeiske normen EN15804, som priser miljøkostnader basert på skyggepriser. Ved å tildele en virtuell reduksjon for tilbud med en bedre (lavere) ECI, oppfordres markedet til å utvikle og tilby alternativer som er mer sirkulære.

I tillegg gjør programvaren DuboCalc,²¹¹ utviklet av Rijkswaterstaat, raske beregninger av bærekraft og miljødesignvarianter for grunn-, vei- og vannkonstruksjon ved hjelp av en livssyklusanalyse (LCA) av energiforbruk og materialer.

Både CO2 Performance Ladder og DuboCalc konverterer vurderingsresultater til prisavslag fra den opprinnelige tilbudssummen, noe som gjør det mer sannsynlig at miljøvennlige tilbud vinner kontrakten. For CO2 Performance Ladder, pålegges i tillegg en straff på 1,5 ganger den opprinnelige prisreduksjonen til entreprenøren hvis prosjektet ikke oppfyller de miljømessige ytelsene som er beskrevet i anbudet.

Nederland har en også en «Betongavtale» som ble innført i 2018 av offentlige og private aktører i betongverdikjeden, med mål om å oppnå CO2-nøytralitet og en sirkulær betongsektor innen 2030.²¹² I avtalen er det fastsatt produktspesifikke grenser for innarbeidet karbon ved bruk av poengscore.

Nederland er et av få land som måler effekten av GPP, hvor det brukes et selvevalueringsverktøy og hvor resultatene publiseres årlig i den årlige forvaltningsrapporten.²¹³ Det er obligatorisk å publisere resultater for alle anskaffelser over EU terskelverdi. En metode for måling av sirkulær økonomi i byggebransjen er også utviklet.²¹⁴

I en oppsummering av et motorvegprosjekt i Rijkswaterstaat, fremgår det at det vinnende anbudet halverte CO2-utslipp og energiforbruket knyttet til bruk og gjenbruk av materialer over vegens livssyklus, ved bruk av verktøy og metoder for bærekraft i anbudsprosessen.²¹⁵

²¹⁰ DFØs veileder til prising av kvalitet finnes her: <https://anskaffelser.no/nyhetsarkiv/ny-veiledning-om-evaluering-modeller>.

²¹¹ <https://www.dubocalc.nl/en/what-is-dubocalc/>

²¹² <https://www.betonakkoord.nl/>

²¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2023/05/17/jaarrapportage-bedrijfsvoering-rijk-2022>

²¹⁴ https://platformcb23.nl/images/downloads/Platform_CB23_Guide_Measuring_circularity_2.0.pdf

²¹⁵ Procura+, «Sustainable Reconstruction of the Motorway A6», https://procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Procura_case_studies/Procuraplus_case_study_Rijkswaterstaat.pdf

«Den sirkulære vegen» (DCW) er et partnerskapsprogram mellom en entreprenør (Dura Vermeer), tre kommuner, tre provinser, kunnskapspartnere og Delft University of Technology. Programmet utforsker blant annet syv reelle prosjekter og om anvendelsen av «infrastructure-as-a-service» (IAAS) fører til mer sirkularitet, og hvilke barrierer som eventuelt må fjernes for anvendelse av IAAS.²¹⁶ IAAS er en forretningsmodell for å oppnå den ønskede sirkulariteten i infrastruktursektoren.

I en «som en tjeneste»-kontrakt er entreprenøren den økonomiske eieren eller operatøren av en infrastrukturkomponent i en avtalt tidsperiode. Dette kan for eksempel være en vegstrekning, bro, viadukt, rekkverk eller belysningen langs en rute. I løpet av kontraktens varighet er entreprenøren ansvarlig for tilgjengeligheten, vedlikeholdet og optimal gjenbruk av materialer og ressurser etter at de har nådd slutten av sin levetid. Kunden kjøper tilgjengeligheten til komponenten som en tjeneste for en fast periodisk avgift.

I en «som en tjeneste»-kontrakt er sirkularitet en viktig driver for forretningsmodellen. Som eier/forvalter har entreprenøren en direkte interesse av å bruke bærekraftige, høykvalitets og lavvedlikeholds-materialer. På denne måten reduserer entreprenøren vedlikeholdskostnadene sine og kan selge eller gjenbruke materialene til maksimal pris når de når slutten av sin levetid. Dette gjør at entreprenøren minimerer totale livssyklus-kostnader, kan tilby sitt arbeid mer konkurransedyktig og øke inntektene. IAAS er derfor ansett som en mulig vinn-vinn-modell for entreprenøren, kunden og samfunnet som helhet.

4.8 EU

4.8.1 EU-direktiv med relevans for norsk vegsektor

Det er fastsatt flere EØS-relevante direktiv og forordninger som har betydning for norsk vegsektor, inkludert vegnormalene.

Vi har omtalt de mest relevante reglene i pkt. 3 ovenfor, men disse inngår i et omfattende regelverk og en klar lovgivningstrend fra EU hvor det blir lagt mer vekt på både bærekraft og samferdsel.

Boks 4.8 – Oversikt over EU-regelverk med relevans for vegnormalene

- Byggevareforordningen 305/2011 og kommende ny byggevareforordning²¹⁷
- Økodesigndirektivet 2009/125/EC, og kommende ny økodesignforordning²¹⁸
- Høringsdirektivet 2015/1535/EU.
- ITS-direktivet 2010/40/EU
- Anskaffelsesdirektivet 2014/24/EU
- Tunnelsikkerhetsdirektivet 2004/54/EF
- TEN-T-forordningen (EU) 1315/2013 og kommende ny TEN-T-forordning²¹⁹
- EUs taksonomiforordning 852/2020
- Trafikksikkerhetsdirektivet 1936/2019

EU har også vedtatt forordning 2021/1119 (EUs klimalov), som lovfester målet om nullutslipp innen 2050, jf. artikkel 1. Det kan forventes fremtidig miljøregelverk, også innen transportsektoren, som er forankret delvis i denne forordningen, jf. artikkel 2:

²¹⁶ <https://decirculaireweg.nl/the-circular-road-en/>

²¹⁷ Europakommisjonen, «Review of the Construction Products Regulation», https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/construction/construction-products-regulation-cpr/review_en

²¹⁸ Europakommisjonen, «Ecodesign for Sustainable Products Regulation», https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/sustainable-products/ecodesign-sustainable-products-regulation_en

²¹⁹ Europakommisjonen, «TEN-T Revision», https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment/trans-european-transport-network-ten-t/ten-t-revision_en

De relevante EU-institusjoner og medlemsstatene træffer de nødvendige foranstaltninger på henholdsvis EU-plan og nasjonalt plan til å sikre, at man kollektivt når det i stk. 1 fastsatte mål om klimaneutralitet, under hensyntagen til viktigheten af at fremme både retfærdighed og solidaritet mellem medlemsstatene og omkostningseffektivitet i forbindelse med at nå dette mål.

4.8.2 Green Public Procurement

Green Public Procurement (GPP) er et initiativ fra EU for å tilrettelegge for miljøvennlige anskaffelser. Initiativet er ikke bindende for medlemslandene, men inneholder veiledninger og foreslåtte «beste praksis»-retningslinjer for ivaretagelse av miljøhensyn. GPP-initiativet havner således utenfor EUs regulatoriske rammeverk som berører norske vegmyndigheter gjennom lovverk.

Det er gjennomgående kommentert i EU-dokumenter på bærekraftsområdet at miljø skal hensyntas i så tidlig fase som mulig. GPP er definert som en prosess²²⁰:

[...] whereby public authorities seek to procure goods, services and works with a reduced environmental impact throughout their life cycle when compared to goods, services and works with the same primary function that would otherwise be procured.

EU har i denne forbindelse utviklet frivillige GPP-kriterier for en rekke produktgrupper og tjenester, kalt «Voluntary GPP criteria and requirements». Et av områdene er design, bygging og vedlikehold av veg²²¹, hvor EU-kommisjonen blant annet har laget en mal på krav til at tilbydere skal evaluere prosjektets karbonavtrykk, livssyklus kostnader mv. Videre er det utviklet GPP Training Toolkits, ment til bruk av offentlige innkjøpere, hvorav ett av disse omfatter design, bygging og vedlikehold av veg.²²² Europakommisjonen vedlikeholder en «beste praksis»-liste over grønne anskaffelser, hvor alle slags prosjekter inkludert vegprosjekter er nevnt.²²³

4.9 Oppsummering: miljø og veg i våre naboland og enkelte nære land

Tilnærmingen til det tekniske underlaget for bygging av offentlig veg varierer noe mellom Norge og andre land i Nord-Europa. Vi ser likevel noen generelle tendenser at vegmyndigheter i våre naboland i større grad inntar hensyn til miljø, klima og bærekraft i sitt regelverk og strategier. Vi ser også at miljøhensyn ofte blir tatt i anskaffelsesfasen som del av en anskaffelsesstrategi, hvilket gir rom for at leverandører blir oppfordret til å ta miljø på alvor. Det blir utviklet innovative strategier for å begrense vegprosjekters klimaavtrykk.

Vi vil fremheve følgende særlig relevante momenter for videre regulatorisk arbeid med vegnormalene i Norge:

- Vår gjennomgang av ulike land viser at gjennomføringen av miljøkrav er fastsatt på ulike nivåer av de nasjonale regelverkene. Vurderte utenlandske «vegnormaler» synes å være mindre direkte bindende for vegmyndighetene enn det som er tilfellet i Norge. Dette gjelder f.eks. danske vejregler, svensk VGU og finske håndbøker. Dette er likevel ikke ensbetydende med mindre tvingende regulering når det sees hen til reguleringer i lover og forskrifter.
- Svensk regelverk fremstår mer integrert med tanke på veg-, plan- og miljøregelverkene. Noen grunnkrav til miljøhensyn i veganleggsprosessen er inntatt som forskrift til den svenske plan- og bygningsloven, som TSFS 2021:122. Trafikverket stilte i 2022 miljøkrav i alle sine anskaffelser.
- Dansk regelverk fremstår også som mer integrert med tanke på veg-, plan- og miljøregelverkene. Danmark har en miljøtilnærming som bygger på en livssyklustankegang, og har utviklet verktøyet InfraLCA etter modell fra Statens vegvesens VegLCA. Verktøyet blir brukt av Vejdirektoratet som grunnlag for å stille miljøkrav i anskaffelser.

²²⁰ Communication (COM -2008- 400) Public procurement for a better environment

²²¹ Se Europakommisjonen (2016), SWD(2016) 203 final, <https://circabc.europa.eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1d0d1/library/bc468fa0-c88f-4c2b-a33f-af55e713ca5d/details>

²²² Europakommisjonen, «Green Public Procurement Toolkit», modul 7.8., https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-training-toolkit_en

²²³ Europakommisjonen, «Compilation of case studies on green and socially»: https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library_en

- I Finland har Väylävirasto (Trafikledsverket) utformet retningslinjer for anskaffelser der miljøhensyn er konkret inntatt som et prioritert forhold. En finsk veganskaffelse fra 2021 er fremhevet av Europakommisjonen som et eksempel på best practice på området.
- I Tyskland utvikles de tekniske regler og retningslinjer for veg- og vegtrafikkområdet av BASt og FGSV. FGSV er en selvstendig vitenskapelig organisasjon som kan sammenliknes med norsk Transportøkonomisk institutt. Reglene gjennomføres av BMDV ved hjelp av rundskriv.
- I Storbritannia blir de eksisterende håndbøkene for vegbygging, DMRB, brukt som anbudsdokumenter og skal revideres i løpet av få år for å samsvare med ny klimastrategien. Storbritannias National Highways har implementert en strategi for klimanøytrale veger innen 2050. P.t. ser vi eksempler på at miljø ivaretas på veg gjennom innovative veganskaffelser.
- Nederland har et omfattende verktøysett for å implementere miljøhensyn gjennom anskaffelsesregelverket, inkludert innenfor vegbygging. Vi har sett eksempler på hvordan Rijkswaterstaat bruker kvalitetsprisindeks for å inkludere miljøhensyn i tildelingskriteriene ved arbeid på veg. I tillegg har plan- og bygningsregelverket i Nederland nylig fått en overhaling for å kunne ta hensyn til bærekraft på en mer helhetlig måte.
- I tillegg til reglene fra EU som vi har gjennomgått i kapittel 3, har EU igangsatt et initiativ for miljøvennlige anskaffelser. I dette initiativet inngår både veiledninger og maler, men også oversikter over vellykkede miljøvennlige anskaffelser, herunder i vegsektoren.

5. Vurderinger og anbefalinger

5.1 Innledning

I dette kapitlet har vi samlet våre sentrale vurderinger og anbefalinger knyttet til hvordan vegnormalene og anleggsforskriften kan utformes, hensyntatt avropets punkter 1 til 6.

Vi har tatt utgangspunkt i de faktiske forholdene som vi har gjennomgått i pkt. 2, sett disse forholdene i sammenheng med det juridiske landskapet som vi har kartlagt i pkt. 3, og vurdert om noen av våre nabolands tilnærminger som vi har kartlagt i pkt. 4 kan tjene som inspirasjon eller eksempler til etterfølgelse.

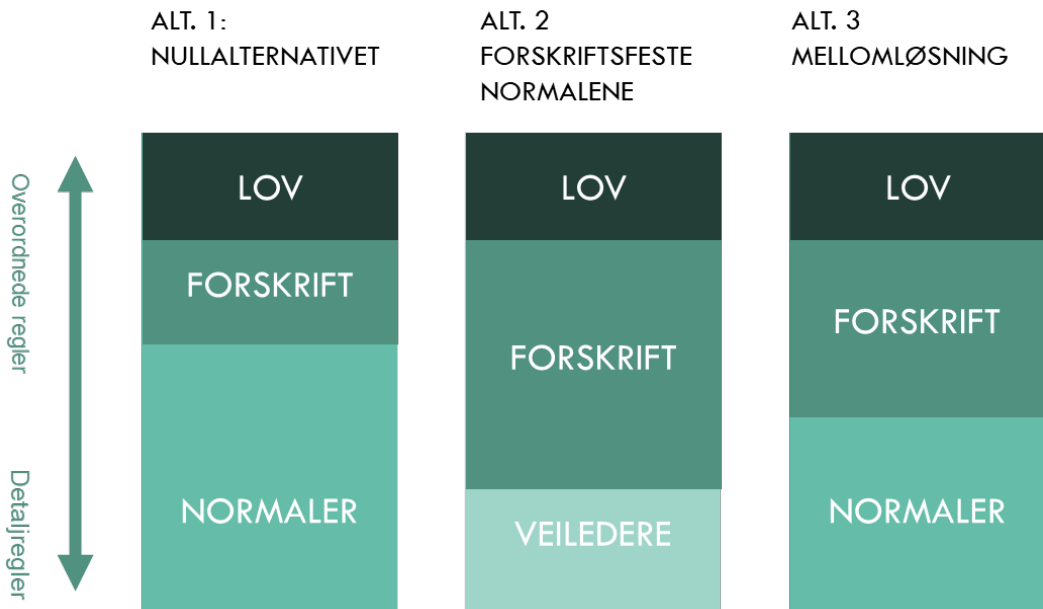
Gjennomgangen har vist at vegnormalene befinner seg i et komplekst rettslig landskap. Innføring av miljøkrav i vegnormaler og anleggsforskrift vil etter vår vurdering bli mest vellykket dersom det samtidig foretas en helhetlig revisjon av anleggsforskriften. Noen av endringene vi anbefaler at Statens vegvesen vurderer nærmere, er aktuelle uansett om miljøkrav inntas i vegnormalene eller ikke.

I tillegg til et sammendrag av vurderingene i pkt. 5.9 nedenfor har vi i vedlegg til rapporten inntatt en overordnet skisse til en anleggsforskrift. Denne skissen er ikke ment som et endelig utkast til forskrift.

5.2 Overordnet tilnærming: Bør vegnormalene gis som forskrift?

Etter vår vurdering er det særlig tre alternativer som fremstår mest nærliggende når det gjelder graden av regulering i forskrift:

- Alternativ 1: Nullalternativet. Vegnormalene og anleggsforskriften beholdes som i dag.
- Alternativ 2: Bestemmelser som skal være bindende samles i en helhetlig og revidert anleggsforskrift. Vegnormalene blir omgjort til veiledere.
- Alternativ 3: Sentrale bestemmelser flyttes fra vegnormalene og inn i anleggsforskriften og anleggsforskriften utvides og tydeliggjøres.



5.2.1 Alternativ 1: Nullalternativet

Alternativ 1 (nullalternativet) innebærer ingen endring i forholdet mellom vegnormalene og anleggsforskriften.

Boks 5.2.1	
Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> Administrative kostnader knyttet til tilpasning til nytt regelverk unngås. Selv om det finnes forbedringsmuligheter, virker det som at dagens vegnormaler ikke byr på store juridiske utfordringer i praksis. Det finnes eksempelvis nesten ingen rettspraksis der vegnormalene er nevnt. 	<ul style="list-style-type: none"> Vegnormalenes rettslige status forblir utydelig. Det er ikke klart hvem de retter seg mot og når de må følges. Det er ingen juridiske verktøy for å følge opp kommunenes behandling av vegnormalene, spesielt praksis for fravikssøknader. Dagens anleggsforskrift er ikke tydelig om hva hensikten med vegnormalene egentlig er, og heller ikke hvilken konkrete rolle vegnormalene skal spille i planprosessen. Det er ikke klart i hvor stor grad vegnormalene bør eller skal brukes for å ivareta bredere miljøhensyn slik som klimautslipp og sirkulærøkonomi.

Vi anbefaler ikke dette alternativet, ettersom gjennomgangen vår av den rettslige bakgrunnen viser at vegnormalenes status er uklar og at anleggsforskriften mangler sentrale bestemmelser og ikke har en hensiktsmessig utforming i dag. Disse svakhetene gjør det også vanskelig å regulere miljøkrav da dette eventuelt må gjøres i den enkelte vegnormal, noe som vil gjøre det vanskelig å regulere miljøhensyn på en sammenhengende måte.

5.2.2 Alternativ 2: Forskriftsfesting av normalene

Alternativ 2 innebærer en omfattende endring av dagens system. I dette alternativet flyttes de bestemmelsene fra dagens vegnormaler som er ment å ha bindende virkning over i anleggsforskriften. Det innholdet som er igjen fra vegnormalene etter at dette er gjort, vil kunne flyttes over i veiledere tilsvarende Statens vegvesens V-serie av håndbøker. Dette vil i praksis innebære at dagens vegnormaler får forskrifts form.

Boks 5.2.2

Fordeler

- Vegnormalenes rettslige status ville bli tydelig.
- Alternativet vil gi rom for en fremtidig detaljregulering av forholdet mellom de ulike aktørene i vegsektoren, typisk mellom vegmyndighetene og entreprenørene, men dette forutsetter også revisjon av veglova.
- Det kan innføres juridiske verktøy for å følge opp kommunenes behandling av vegnormalene, spesielt praksis for fravikssøknader.
- Etersom vegnormalene i dag fastsettes etter høringsprosess tilsvarende det som gjelder for forskrift, vil den faktiske fremgangsmåten for fastsetting av krav tilsvare dagens tilnærming (likevel slik at utredningsinstruksen vil gjelde direkte).

Ulemper

- Ikke all tekst i vegnormalene er etter vår vurdering egnet som forskriftstekst.
- Det må etter vår vurdering foretas en utvelgelse og omskrivning av vegnormalene slik at teksten kunne egne seg til vedtakelse i forskrifts form.

Endringene i dette alternativet går etter det vi oppfatter noe lenger enn det som er nødvendig, i alle fall om det sees hen til hvilke endringer som må foretas for å hensynta nye krav til miljø og bærekraft, hvilket er denne rapportens hovedfokus.

Vi mener likevel at alternativ 2 er realistisk og at dette kan vurderes av Statens vegvesen ved en revisjon av vegnormalene eller anleggsforskriften. Innenfor dette alternativet kan man også vurdere å ha et eget veiledningsdokument til forskriften som omfatter de delene av dagens vegnormaler som ikke er ment å ha bindende virkning. Vegnormalene ville da kunne få en utforming og struktur som minner om dagens TEK17, og tilhørende veiledningstekst ikke ulik DiBKs TEK17-veiledning.²²⁴

5.2.3 Alternativ 3: Mellomløsning

Alternativ 3 innebærer at vegnormalene i stor grad beholder den rollen de har i dag, men at anleggsforskriften blir mer detaljert. Noen overordnede bestemmelser fra dagens vegnormaler flyttes inn i anleggsforskriften. I tillegg vil anleggsforskriften få nye bestemmelser, f.eks. regler om saksbehandling.

Boks 5.2.3

Fordeler

- Vegnormalenes rettslige status kan avklares med endringer i forskriften.
- Det kan innføres juridiske verktøy for å følge opp kommunenes behandling av vegnormalene, spesielt praksis for fraviks-søknader.
- Alternativet vil gi rom for en fremtidig detaljregulering av forholdet mellom de ulike aktørene i vegsektoren, typisk mellom vegmyndighetene og entreprenørene, men dette forutsetter også revisjon av veglova.
- Etersom vegnormalene i dag fastsettes etter høringsprosess tilsvarende det som gjelder for forskrift, vil den faktiske fremgangsmåten tilsvare dagens tilnærming (likevel slik at utredningsinstruksen vil gjelde direkte).

Ulemper

- Ikke all tekst i vegnormalene er etter vår vurdering egnet som forskriftstekst.
- Det må etter vår vurdering foretas en utvelgelse og omskrivning av vegnormalene slik at teksten kunne egne seg til vedtakelse i forskrifts form.

²²⁴Direktoratet for byggkvalitet, «TEK17 med veiledning», <https://www.dibk.no/regelverk/byggteknisk-forskrift-tek17>

Etter vår vurdering er det alternativ 3 som fremstår som mest hensiktsmessig. Vi har da sett hen til hvilke endringer som synes nødvendige opp mot muligheten for å innta krav til miljø- og bærekraftsbestemmelser i vegnormal og forskrift. Dette vil innebære en detaljert anleggsforskrift holdt opp mot dagens forskrift, men det vil fortsatt være en langt mindre detaljert regulering enn å ta vegnormalene i sin helhet inn i forskriften. Nedenfor i pkt. 5.3 omtaler vi en rekke nærmere vurderingstemaer knyttet til hvordan forskriften og vegnormalene kan reguleres. Vi omtaler mulig regulering av miljøkrav i punktene 5.5 til 5.8 nedenfor. Skissen som er vedlagt denne rapporten er utarbeidet på bakgrunn av alternativ 3 med en lav detaljgrad.

5.3 Hjemmelsbestemmelser og bruk av dem

Vi har konkludert med at veglova §§ 9 og 13 jf. § 1a gir adgang til å innta miljøkrav i vegnormalene. For at regelverket skal være lettere å plassere og forstå rekkevidden av, mener vi at dagens anleggsforskrift har et forbedringspotensial på flere punkter.

5.3.1 Miljø som hensyn i anleggsforskriften

Miljødimensjonen bør uttrykkes tydeligere i dagens anleggsforskrift. Vi anbefaler at anleggsforskriften inntar miljø og bærekraft i formålsparagrafen i § 1, og at opplistingen i § 3 annet ledd slås sammen med femte ledd og revideres slik at den eksplisitt nevner bærekraft og miljø i vid forstand, samtidig som henvisninger til spesifikke typer «miljø» slik som «bomiljø» og «bymiljø» strykes da disse er omfattet av miljøbegrepet.²²⁵

5.3.2 Tydelighet om plikter og hvem som har pliktene

Det er uklart etter dagens forskrift hva vegnormalene er, og hvem de skal følges av. Hjemmelsbestemmelsen i veglova § 13 sier ingenting uttrykkelig om dette. Dersom vegnormalene skal gjelde for private, vil det kreves en revisjon av veglova. Selv uten denne revisjonen anbefaler vi at anleggsforskriften er tydeligere på hvem som skal følge vegnormalene, og hvilke plikter anleggsforskriften oppstiller. I dag følger svaret på slike spørsmål kun forutsetningsvis.

Et konkret forslag her vil være å se hen til dagens § 3 sjette ledd, og presisere hvorvidt vegmyndigheten, planmyndigheten eller begge skal ha en plikt til å bruke vegnormalene som teknisk underlag. Dersom det er ønskelig at planmyndigheten skal ha plikter etter anleggsforskriften, bør det også vurderes om anleggsforskriften i tillegg til veglova skal hjemles i plan- og bygningsloven. En aktuell bestemmelse å vurdere i denne sammenheng er pbl. § 12-1 siste ledd, som gir hjemmel til å fastsette forskrift med «tekniske kvalitetskrav til reguleringsplan». Dette vil også ha den fordelen at det kan tydeliggjøres i hvor stor grad vegnormalene skal følges for at kravet til detaljeringsgrad i SAK10 § 4-3 er innfridd. Dette vil kreve en samordning på tvers av departement.

5.3.3 Saksbehandlingsregler

Anleggsforskriften angir også svært få saksbehandlingsregler. I dag gjelder det for eksempel et krav om høring. Det er imidlertid ikke angitt særskilte regler om hvordan høringen skal foregå. Slike saksbehandlingsregler kan vurderes tatt inn i anleggsforskriften, og trenger ikke være lange for å gi tydelige og gode regler. Eksempelvis kan det bestemmes at høring om endringer i vegnormalene skal behandles etter reglene i forvaltningsloven § 37 så langt de passer. Da vil det samme høringskravet gjelde for vegnormalene som for forskrifter, uten at forvaltningsloven av den grunn vil gjelde direkte for vegnormalene.

Dagens anleggsforskrift stiller heller ikke noen særskilte krav til innholdet i vegnormalene annet enn de generelle bestemmelsene. Det kan for eksempel oppstilles minstekrav til hvilke temaer vegnormalene skal berøre, eller i hvor stor grad det skal beskrives i den enkelte vegnormal hvilket detaljnivå som er tilstrekkelig for å dokumentere at kravene er ivaretatt. Anleggsforskriften kunne også vært tydeligere om i hvor stor grad disse saksbehandlingsreglene gjelder for vegnormaler som er hjemlet i annet

²²⁵ I vår skisse i Vedlegg 1 har vi nevnt at et formål med forskriften er å legge til rette for bærekraftig utforming av veg. Denne typen bestemmelser kan eventuelt suppleres med en bestemmelse av typen «med bærekraft og miljø menes [...]».

regelverk, slik som N301 og skiltforskriften. Anleggsforskriften kunne tenkes å være tydelig om at den fastsetter generelle saksbehandlingsregler som gjelder også for denne typen vegnormaler.²²⁶

En annen saksbehandlingsregel som kan trekkes frem som en kandidat for revisjon er fraviksbestemmelsene, som reiser noen særproblemstillinger og derfor behandles særskilt i neste kapittel.

5.3.4 Fraviksbestemmelser

Fraviksbestemmelsene har potensiale til å bli mer sentrale enn før i lys av at det vurderes inntatt miljøbestemmelser i vegnormalene. Vi oppfatter at dagens fraviksbestemmelser etterlater flere uavklarte momenter og kan formaliseres i større grad enn i dag.

I dag er modellen for fravikssøknader fastsatt av Statens vegvesen. Systemet er tilgjengelig på Vegvesenets nettsider, men er ikke ytterligere formalisert. Måten fravikssøknader behandles på, er heller ikke harmonisert på tvers av vegmyndigheter. Det er rom i anleggsforskriften til å fastsette behandlingsprosessen for fravik.²²⁷

Et annet moment er forholdet mellom generelt og enkelt fravik, særlig sett i lys av at kommunenes utarbeidelse av vegnormaler er bygget på en tanke om at dagens § 3 fjerde ledd åpner for å fastsette generelle fravik.

Når kommunene anser sine normaler som generelt gjeldende fravik fra vegnormalene, oppfattes det som at det juridiske landskapet er noe uklart og kan forbedres. Spesielt når miljøbestemmelser skal vurderes inntatt, bør det være klarere føringer om det kan fastsettes generelle unntak fra vegnormalene, og om eventuelt det skal kunne bestemmes at noen bestemmelser ikke kan fravikes på generelt grunnlag. Som gjennomgangen i pkt. 3.3 viser, er det rettslig adgang til å forskyve maktbalansen mellom Statens vegvesen og de andre vegmyndighetene på dette området.

For å sikre at regelverket praktiseres ryddig og tilstrekkelig likt på tvers av vegmyndigheter, bør en eventuell revisjon av fraviksbestemmelsene i anleggsforskriften også adressere adgangen vegmyndighetene har til å fastsette generelle fravik.

Dersom Statens vegvesen ønsker å innta miljøbestemmelser direkte i normalene, bør det også vurderes om fraviksbestemmelsene skal gi Vegvesenet selv adgang til å fastsette generelle regler om fravik, for eksempel ved å fastsette bestemmelser i vegnormalene med terskler for vegprosjektet. Det kan bestemmes at miljøbestemmelser skal gjelde kun for prosjekter av en viss størrelse, slik som rammene for KU-forskriften i dag legger opp til at skal gjøres ved krav om konsekvensutredninger.²²⁸

Dette vil også samsvare med vegnormalenes mål om å være fleksible verktøy med et fraviksregime som tilpasser seg forholdene på stedet. Det vil fremstå lite tjenlig å kreve vekting av miljø ved valg av løsning og omstendelige utredningsprosesser der det ikke er økonomisk eller kompetansemessig grunnlag for å fatte vurderingene på en samfunnsøkonomisk gunstig måte. Det minnes i denne sammenheng at mer vei per brukte krone også er et sentralt samferdselspolitisk mål etter inneværende NTP.

Dagens modell med å innta grenseverdiene for at et krav kommer til anvendelse i selve kravet, slik som minstekravet om «ÅDT>1000 i N101 pkt. 3.3.4 – 11 SKAL», kan også anvendes. I den grad miljøsystemer inntas direkte i anleggsforskriften vil det være desto større grunn til å legge generelle fravik og føringer for enkeltfravik i forskriften.

²²⁶ I denne forbindelse kunne en vurdert å innta en bestemmelse som uttrykkelig slår fast at det skal utformes vegnormaler der annet regelverk krever dette, og at vegnormalene fremdeles skal behandles etter saksbehandlingsreglene i anleggsforskriften. En slik bestemmelse vil også kreve en revisjon av fraviksbestemmelsene, da det må fremgå tydelig at vegnormaler som er hjemlet i annet regelverk ikke kan fravikes. Statens vegvesen har hittil vært tydelige om ufravikelighet i den enkelte vegnormal, noe som i alle tilfeller bør fortsette.

²²⁷ Statens vegvesen har også anbefalt at minstekrav utformes i supplerende tildelingsbrev nr. 7, ref. 22/2452.

²²⁸ Dette kan fastsettes generelt i forskrift, eller i den enkelte miljøbestemmelse.

Det må også nevnes at dagens fraviksbestemmelser dreier seg om fravik fra *vegnormalene*. Det betyr at det ikke er adgang til å søke fravik fra krav som er fastsatt i forskriften.²²⁹ Dersom det er ønskelig å bruke den gjeldende modellen for fravik også fra krav som finnes i forskriften, bør fraviksbestemmelsen som nå ligger i § 3 fjerde ledd utformes slik at det kan gis dispensasjon også fra forskriftskrav.

5.3.5 Vedlikehold

Selv om vegnormalene i dag stedvis henviser til vedlikehold, vurderer vi at disse henvisningene ikke er vedlikeholdsbestemmelser etter veglova § 16.²³⁰ Det samme vil gjelde dersom det oppstilles krav i vegnormalene at et vegprosjekt skal utformes på en måte som tar hensyn til vedlikeholdskostnadene, for eksempel dersom miljøpåkjenningen av fremtidig vedlikeholdsarbeid inntas som en del av en videre livssyklusvurdering ved utredning av vegtiltaket.

Hvis det besluttes å innta regulering av livssyklusbestemmelser i forskrift eller normaler, vil vi likevel anbefale at anleggsforskriften også hjemles i veglova § 16. Det er desto viktigere at forskriften er hjemlet i § 16 dersom hensynet til miljøbelastning ved anlegg av offentlig veg i et livssyklusperspektiv vil legge føringer på hvordan vedlikeholdet skal gjennomføres.²³¹ For eksempel er det vår vurdering at konkrete krav til måten vedlikeholdet skal gjennomføres ved bruk av utslippsfrie maskiner vil kreve hjemmel i § 16. Anleggsforskriften bør i så fall nevne vedlikehold som en dimensjon som omfattes av anleggsforskriftens virkeområde, jf. § 1 hvor det nå kun vises til «planlegging og utbygging».

For øvrig er det vår oppfatning at det ved en revisjon av veglova kan være hensiktsmessig å innta § 16 i det som i dag er § 13, ettersom vedlikehold bør regnes som en naturlig del av anlegg av veg, herunder at bygging og vedlikehold med tanke på miljøpåvirkninger bør sees i sammenheng. Nærmere vurderinger av endringer i veglova ligger imidlertid utenfor temaet for denne rapporten.

5.4 Samspill mellom ulike regelverk

Her vurderer vi hvordan forholdet til annet regelverk bør hensyntas i anleggsforskriften og i vegnormalene.

5.4.1 Utfyllende regler som forvaltes av Statens vegvesen

Som omtalt i kapittel 3, er det flere uklarheter i anleggsforskriften som etterlater noe tvil om hva og hvem vegnormalene er ment å regulere. Et tydeligere grensesnitt mellom vegnormalene og andre typer utfyllende regler ville hjulpet til å bringe klarhet til disse forholdene.

Vegnormalene er hjemlet ulikt, og ikke alle vegnormalene er oppgitt å være direkte hjemlet i anleggsforskriften. Resultatet er at det gjelder flere unntak til hovedreglene i anleggsforskriften. Et illustrerende eksempel er spesialreglene som gjelder fraviksbehandlingen etter N300-serien, der fraviksmyndigheten i motsetning til de andre vegnormalene²³² ikke alltid er lagt til de aktuelle vegmyndighetene. Dersom man utvider anleggsforskriften med flere bestemmelser som skal gjelde for alle dagens vegnormaler, f.eks. miljøbestemmelser, vil disse bestemmelsene måtte få enkeltunntak.

Vi mener det ville skapt et ryddigere regelverk og ført til at vegnormalene fikk en tydeligere rolle dersom vegnormaler fra annet regelverk, slik som N300-serien, fikk en annen klassifisering enn «vegnormaler». Alternativt kan virkeområdet til anleggsforskriften utvides ved at anleggsforskriften hjemles også i andre forskrifter²³³ enn veglova, eller ved at anleggsforskriften endres slik at bestemmelser med hjemmel i annet regelverk kan gis i form av vegnormaler.

I tillegg til variasjonen i vegnormalenes hjemler, er det en rekke andre forskrifter som gir ufravelige minstekrav. Bestemmelser i disse forskriftene, som tunellsikkerhetsforskriften, kan ikke fravikes i

²²⁹ Samferdselsdepartementet kan gi unntak fra forskriften, jf. § 1. Vi oppfatter imidlertid ikke at unntaksbestemmelsen vil være tilstrekkelig for at søknader om fravik fra forskriftskrav skal kunne praktiseres på en egnet måte.

²³⁰ Se pkt. 3.1.1.5 hvor vi skriver om bestemmelser som berører vedlikehold, men som allikevel ikke krever en hjemmel i § 16.

²³¹ Vi er kjent med at det i dag pågår et oppdrag knyttet til utforming av minstekrav til drift og vedlikehold av veg. Dersom disse minstekravene skal gis som vegnormaler, vil en henvisning til vedlikehold og veglova § 16 i anleggsforskriften være hensiktsmessig..

²³² Et annet unntak er N400.

²³³ Særlig vtrl. §§ 6 og 43 er relevante dersom anleggsforskriften skal hjemles i vegtrafikkloven for å kunne gi N300 som vegnormal.

vegnormalene, og heller ikke etter fraviksbestemmelsene i anleggsforskriften. Det er opp til den enkelte bruker av vegnormalene å være oppmerksom på hvilke krav i vegnormalene som er ufravikelige. Dette gjør vegnormalene mindre brukervennlige og kan antas å føre til en mindre effektiv fraviksbehandling. Vår anbefaling er at krav i vegnormalene som er ufravikelige på grunn av bestemmelser i andre lover og forskrifter, samles eller markeres tydelig i vegnormalene. Vi viser her til de danske Vejreglene, der ufravikelige krav i henhold til gjeldende regelverk er tydelig angitt.

5.4.2 Unntak til SAK10

Unntaket til bestemte regler i SAK10 § 4-3 bokstav a legger ikke i seg selv begrensninger på hvilke krav vegnormalene og vegregelverket for øvrig skal stille, men stiller kun krav om at vegregelverket er fulgt.²³⁴ Dette betyr at innføringen av nye dokumentasjonskrav i vegnormalene vil innebære at også disse blir til en del av forutsetningene for at unntaket skal komme til anvendelse. Sagt med andre ord vil innføringen av nye plikter etter regelverket øke terskelen for at unntakene fra plan- og bygningslovens skal komme til anvendelse.

Vi har også kommentert at kravet til at et tiltak skal være «detaljert avklart» i SAK10 § 4-3 bokstav a første punktum skal leses i lys av kravene til detaljeringsgrad som plan- og bygningsloven oppstiller, og at synspunktene fra veileder HO-2/2006 fremdeles danner rammene for kravene til detaljeringsgraden. Dette kravet har også uformell betydning for detaljeringsgraden etter andre del, og på denne måten indirekte for detaljeringsgraden vegnormalene legger opp til. Vi oppfatter imidlertid ikke at SAK10 § 4-3 oppstiller en øvre grense for hvilken type dokumentasjon som kan kreves etter vegnormalene. Den øvre rammen for dokumentasjonskrav vil være hensyn til en effektiv forvaltning, og det må tas i betraktning at det for mindre tiltak vil være lite hensiktsmessig med omfattende utredningskrav. SAK10 er derfor ingen hindring for medtakelse av miljøkrav i vegnormalene.

5.4.3 Plan- og bygningsloven

Veglova fastsetter ikke sanksjoner for brudd på hverken anleggsforskriften eller vegnormalene. Adgangen til ulovlighetsoppfølging vil derfor følge enten av at vedtaket kan bli kjønt i strid med plan- og bygningsloven, eller etter avtale for entreprenørens del. Virkningen av at fraviksvetak ikke er å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven er også at de ikke kan påklages eller kjennes ugyldige etter de alminnelige forvaltningsrettslige reglene om ugyldighet.

En endring i denne rettsstilstanden bør suppleres med en endring i veglova som tydeliggjør hvilke sanksjoner som kan gjøres gjeldende.

Så lenge det er vegmyndighetene som er pliktsubjekt etter anleggsforskriften, kan den heller ikke brukes som grunnlag for krav mot private, slik som entreprenører, med mindre det kan bygges et kontraktsrettslig krav på dette.

En annen utfordring med plan- og bygningsregelverket, er at veglova § 12 slår fast at vegloven viker for plan- og bygningsloven når det gjelder planvirksomhet på veg. For noen typer bestemmelser byr ikke dette på særlig problematikk. Vegnormalene og anleggsforskriften har primært funksjon som teknisk regelverk og er derfor egnede plasser til å f.eks. regulere krav til miljøvennlig materialvalg. Den nye byggevarerforordningen kan også forventes å føre med seg at det utarbeides nye harmoniserte standarder for miljøavtrykk som vegvesenet kan bruke til å stille krav om lavutslippsmaterialer i vegnormalene. Bestemmelser som knytter seg til kvalitetskrav på denne måten, ligger godt innenfor det regulatoriske rommet som plan- og bygningsloven og veglova § 12 har reservert til vegnormalene.

På den annen side viser erfaringene fra utlandet at en stor andel av miljøtiltakene på veger handler om mer planrelaterte aktiviteter, slik som vurdering av miljøbelastningen ved vurdering av ulike alternativer til vegtrasé. Før denne typen regulering inntas i vegnormalene eller anleggsforskriften, bør det vurderes om denne typen regulering hører mer naturlig under plan- og bygningsregelverket. Det nevnes i denne sammenhengen at KU-forskriften allerede krever at prosjektets klimapåvirkning vurderes, noe Miljødirektoratets håndbok M-1941 forsøker å ivareta. Vi har fått opplyst om at det pågår et arbeid med å bringe Håndbok V712 i samsvar med denne. Det er ingenting prinsipielt i vegen for at de tekniske føringene for hvordan KU-forskriften bør ivaretas i vegsektoren er regulert i vegnormalene eller

²³⁴ Se gjennomgangen i pkt. 3.2.2.

anleggsforskriften, men dette vil kreve en samordning med Miljødirektoratet og KDD for å unngå regulatorisk overlapp.²³⁵

I denne sammenhengen nevner vi også at dette har en dimensjon mot trafikkstyring. Etter vegtrafikkloven er det adgang til f.eks. å regulere nullutslippssoner. Det er nærmere planregelverkets område enn vegnormalenes område å ta hensyn til disse typer muligheter for regulering av veg når miljøpåkjenningen skal vurderes. Strategien til National Highways i Storbritannia viser på den annen side at det er anleggsvirksomhet knyttet til vegene som utgjør den største miljøpåkjenningen, og at det er rom for å vurdere tekniske bærekraftstiltak for anlegg av veg separat fra bærekraftstiltak knyttet til vegtrafikken som skal gå på vegen når den er anlagt.

5.4.4 Anskaffelseslovgivningen

Erfaringer fra vellykkede prosjekter i utlandet og Norge viser at miljø også ofte ivaretas ved å konkurranseutsette bærekraft når anleggsarbeidene skal anskaffes på markedet. På denne måten utnytter man konkurransen i markedet for å nå klimaambisjoner. Anskaffelsesregelverket oppstiller krav om, og gir rom for, at bærekraft og miljø kan ivaretas gjennom anskaffelsesfasen.²³⁶

Alternativet til at Statens vegvesen fastsetter i vegnormal eller anleggsforskriften at et miljøkrav er obligatorisk, er at den enkelte vegmyndighet får rom for å fastsette egne retningslinjer for miljøhensyn ved anskaffelse av vegarbeider. Eksempler på dette er Statens vegvesens eget krav om BREEAM Infrastructure-sertifiseringer av prosjekter av en viss størrelse. Kommuner vil også kunne stille liknende krav for sine egne anskaffelser, for eksempel gjennom politiske vedtak. Et eksempel på et kommunalpolitisk vedtak om anskaffelsesstrategi er Oslo-modellen, som stiller seriositetskrav for alle anskaffelser i Oslo kommune.²³⁷

Fordelene med slike strategiske vedtak er at de vil kunne utformes for å gjelde alle anskaffelser, og ikke kun anskaffelser knyttet til anlegg av offentlig veg. Ulempen er at denne tilnærmingen har vist seg å være mindre effektiv enn at obligatoriske miljøkrav fastsettes i særregelverk som anleggsforskriften, noe blant annet anskaffelsesutvalget har påpekt i sin gjennomgang av anskaffelsesforskriften.²³⁸ Før det inntas miljøkrav i vegnormalene, bør disse fordelene og ulempene veies opp mot hverandre for det enkelte krav.

5.4.4.1 Forholdet mellom miljøkrav og tildelingskriterier i anskaffelsesfasen

Som det følger av analysen i pkt. 3.5.3, vil innføringen av obligatoriske miljøkrav i anskaffelsesfasen føre til at dokumentasjon på oppfyllelse dette miljøkravet ikke vil kunne brukes som tildelingskriterium etter § 7-9. Dersom det f.eks. innføres krav om at utslipp fra prosjektet «ikke skal overstige X tonn CO₂ per investerte krone», kan ikke dette kravet brukes som tildelingskriterium. Innføringen av obligatoriske miljøkrav i vegnormalverket kan på denne måten begrense den enkelte oppdragsgivers rom for å vekte miljø i anskaffelsesfasen.

Det vil imidlertid være rom for å måle tilbyderne i en anskaffelse på hvilken løsning de velger innenfor rammene som et miljøkrav tillater. Dersom vi bruker det samme regeleksempelet over, altså at det innføres en utslippsgrense per krone, kan den enkelte tilbyder fremdeles måles på *hvor langt under* grensen de vil havne. En tilbyder som oppnår 50 % lavere utslipp enn grensene i utslippsrammen, kan f.eks. komme bedre ut enn en evaluering enn en tilbyder som bruker 99 % av utslippsrammen i en slik evaluering. Oppdragsgiveren må imidlertid i et slikt system sikre at evalueringsrammen er forutberegnelig. I praksis vil dette bety at tildelingskriteriene bør bruke miljøkravet i vegnormalene som et «laveste poenggulv» i evalueringen. Det kan medføre brudd på de anskaffelsesrettslige prinsippene

²³⁵ Vi har i pkt. 5.3.2 kort drøftet mulighetene for å hjemle deler av anleggsforskriften i plan- og bygningsloven. Dette kan være en løsning for å skape en mer sammenhengende regulering av forholdet mellom plan- og vegregelverkene.

²³⁶ Statens vegvesen har påpekt i høringsbrev til § 7-9 at det en fordel å ha fleksibilitet til å ivareta miljøkrav i det enkelte vegprosjekt, se brev datert 08.03.2023 med referanse 22/248294-9,

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-3/id2938509/?uid=1da5a043-cc89-4adb-b11a-60cc86463bda>

²³⁷ Oslo-modellen er en samling krav som Oslo kommune har vedtatt at skal gjelde for deres anskaffelser. Kravene inntas gjerne i tråd med en kontraktsmal som Oslo kommune har utviklet. Se Oslo kommune, «Oslo-modellen – for et ansvarlig næringsliv», <https://www.oslo.kommune.no/for-vare-leverandorer/krav-til-leverandorer/oslo-modellen/#gref>

²³⁸ Se i denne forbindelse NOU 2023:26 pkt.14.1.81.

i LOA § 4 dersom f.eks. innfrielse av minstekravet gir tilbyderer 5 av 10 mulige poeng på et underkriterium.

Et alternativ vil for eksempel være å sette oppfyllelse av et kan-krav i entreprenørens tilbud som et tildelingskriterium under miljø. Ved å fastsette miljøkrav i vegnormalene eller i forskriften som gir rom for valg av ulike løsninger vil dette utgjøre effektiv forankring for miljøtildelingskriterier etter gjeldende regelverks § 7-9.

I DFØs utkast til veileder er følgende kriterier foreslått som tildelingskriterier i anleggsbransjen:²³⁹

- Utslippsfri bygg- og anleggs plass
- Massetransport
- Asfalt med lavt klimaavtrykk

Alle disse tiltakene er egnet til å begrense totalprosjektets klimaavtrykk. Dersom det stilles krav til miljø- og klimaregnskap, vil det måtte innkalkuleres miljøbesparelser som tilbyderne er nødt til å konkurrere om. Hvis det ved en miljøutredning av et vegprosjekt f.eks. legges til grunn at lavkarbonasfalt vil brukes, vil vegmyndigheten som utreder prosjektet nødvendigvis måtte legge til grunn et bestemt utfall av konkurransen. Dette vil igjen føre til at det ofte vil være mer hensiktsmessig å innta krav til lavutslippsbetong som *kontraktskrav* fremfor *tildelingskriterium*. Oppdragsgiverne vil kunne benytte seg av ny § 7-9 fjerde ledd om at tildelingskriteriene kan erstattes med klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen i slike tilfeller. Dersom dette gjøres, må det begrunnes i anskaffelsesdokumentene.

Uavhengig av hvilken modell som brukes, bør V771 *Kontraktstrategi* oppdateres med veiledning om hvordan foa. § 7-9 skal innfris når miljøhensyn inntas i vegnormalene.

5.4.5 Bruk av vegnormalene som kontraktskrav

Vegnormalene er tekniske føringer som forutsetningsvis gjelder for norske veganleggsentrepriser. Som vi drøfter i punktene 3.5 og 3.1.4.4, er vegnormalene relevante både ved direkte anvendelse av anskaffelsesforskriften, men også gjennom at NS-kontraktene anvendes.

Dagens anleggsforskrift sier lite om vegnormalenes relevans i anbudsdokumenter. Det er derfor uklart om disse gjelder som «teknisk bindende regelverk», og det er videre ikke avklart i hvor stor grad vegmyndighetene har en plikt til å vise til vegnormalene ved anlegg av veg. Praksis har vist seg å være sprikende.

Ved innføring av miljøkrav i enten anleggsforskriften eller vegnormalene, anbefales det at det avklares om det har vært til hensikt å binde vegmyndighetene til å medta uttrykkelige henvisninger til vegnormalene i sine konkurransedokumenter som er regulert av anskaffelsesregelverket. Dette vil kunne gi en tydelig regulatorisk bro som binder entreprenørene til å følge det samme regelverket som vegmyndighetene. En slik modell finnes allerede i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, hvor § 5 krever at oppdragsgiveren skal stille visse arbeidsmiljøkrav ved offentlige anskaffelser.

Ettersom vegnormalene danner det tekniske underlaget for anlegg av veg, oppfatter vi imidlertid at det kan legges til grunn at kravspesifikasjonene som utarbeides av vegmyndighetene vil være tilstrekkelig i mange tilfeller. I tillegg tilkommer at Prosesskodene, som er forutsett avstemt med vegnormalene, inntas som standard prosedyre etter V773 *Byggekontrakter*. Hverken V773 eller V771 *Kontraktstrategi* har imidlertid noe krav eller veiledning til hvilke miljøkrav som skal inntas. Det er heller ikke noe krav at vegnormalene skal medtas i kontraktstrategien eller kontraktsdokumentene. Hvis miljøkrav som skal tas med i kontrakter med det private skal inntas i anleggsforskriften eller i vegnormalene, er det vår klare anbefaling at disse kravene og hvordan de skal etterleves er utdypet i en av disse to håndbøkene.

5.4.6 Forholdet til standarder

Selv om vi i pkt. 3.5 har lagt til grunn at vegnormalene inneholder «teknisk bindende regelverk» etter anskaffelsesforskriften § 15-1, oppstår det fremdeles grensesnittproblematikk opp mot EØS-retten.

²³⁹ DFØ, «Veileder til nye regler om skjerpet ivaretagelse av klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser», utkast av 31.10.2023.

Henvisninger til standarder som er obligatoriske å følge (f.eks. skal-krav i vegnormalene), må være i samsvar med EØS-regelverket.²⁴⁰

På områder der det ikke finnes harmoniserte standarder, altså for byggevarer utenfor byggevareforskriftens angivelser, finnes det etter vår forståelse et regulatorisk rom for å innta krav til nasjonale og internasjonale standarder, likevel begrenset av EØS-rettslige prinsipper om fri omsetning av varer.

Fordi vi forventer at harmoniserte europeiske standarder blir stadig mer sentralt i vegregelverket, ser vi for oss at disse også får en stadig mer fremtredende plass i vegnormalene. Det vil trolig bli mer aktuelt å være oppmerksom på føringer fra EU-kommisjonen som stiller minstekrav til byggevarers miljøfotavtrykk da dette kan få betydning for hvordan miljøkravene i fremtidens vegnormaler bør se ut. I tillegg vil det med fremtidens byggevareforordning trolig bli mer aktuelt å vurdere å sende vegnormalene ut på EØS-høring.²⁴¹

5.4.7 Merkeordninger

Når det gjelder merkeordninger som er utformet av kommersielle aktører, og ikke av Norsk Standard eller EU-standardiseringsorganisasjonene, er det vår anbefaling at disse ikke bør inntas direkte i regelverket. For eksempel vil vi ikke anbefale å inkludere bruk av BREEAM Infrastructure på vegprosjekter over MNOK 200 som del av vegnormalenes krav. Et alternativ til dette kan være å stille krav om at entreprenører for vegprosjekter av en viss størrelse skal anvende et miljøstyringsverktøy som innehar visse egenskaper. Videre kan det eventuelt utformes en veiledning der BREEAM gis som et eksempel. Veiledningen bør i så fall også peke på at leverandørene vil kunne oppfylle et slikt krav ved å vise til andre merkeordninger og evt. annen dokumentasjon, slik det følger av anskaffelsesforskriften § 15-3 (2).²⁴²

5.5 Bør miljøsystemer holdes adskilt fra vegnormalene?

Det er flere momenter som taler for at de overordnede miljøkravene hører hjemme i anleggsforskriften fremfor å bli plassert utelukkende i vegnormalene. Som vi peker på i pkt. 3.1.2.6, har anleggsforskriften allerede overgripende krav til dimensjonering av veg som danner forutsetningene for vegnormalene. Videre er forankringen for innføring av miljøkrav i dagens § 3 noe utydelig, jf. pkt. 3.1.2.7.

Vi foreslår derfor å konsentrere miljøkravene i den delen av regelverket som i dag tilsvare anleggsforskriften § 2. I denne sammenheng kan det også sees hen til den svenske byggregelvorskriften.²⁴³ Den svenske forskriften har imidlertid mer utfyllende bestemmelser om vegens utforming sett opp mot gående og syklendes behov, jf. f.eks. TSFS 2021:122 Kap. 4 § 5:

Gång- eller cykelbanor ska utformas och gestaltas så att de upplevs så trygga att de faktiskt används. Detta gäller även vägar där gång- eller cykeltrafik kan förväntas förekomma i mer än ringa omfattning.

Også andre bestemmelser inspirert av denne forskriftens miljøbestemmelser kan vurderes inntatt i anleggsforskriften på samme måte, se f.eks. Kap. 4 § 2 om materialvalg:

Utformning och materialval ska göras på ett sådant sätt att den totala klimatpåverkan under vägars eller banors livscyklar begränsas.

Denne typen regulering har også en parallell til jernbaneinfrastrukturforskriften, se f.eks. forskriften § 3-3:

Ved valg av trasé for ny jernbaneinfrastruktur skal det tas hensyn til kurvatur, stigningsforhold og grunnforhold slik at en sikker og hensiktsmessig trafikkavvikling kan oppnås.

²⁴⁰ Bestemmelsene kan for eksempel ikke innebære en innskrenking av den markedsfriheten som byggevareforskriften og -forordningen søker å innføre.

²⁴¹ Se gjennomgangene av byggevareforordningen og EØS-høringsloven i pkt. 3.4.

²⁴² For et konkret eksempel på hvordan dette kravet kan stilles i den enkelte kontrakt, vises det til kontraktsdokument for E39 Stormyra – Staurset pkt. 18.7 tredje og fjerde ledd: «Entreprenøren skal oppnå nivå «Very good» i henhold til rangeringssystemet til BREEAM Infrastructure. Dersom entreprenøren velger å bruke et tilsvarende miljøsertifiseringssystem skal prosjektets mål settes på samme nivå som for BREEAM Infrastructure.» (tilbudsnummer 23 / 7355)

²⁴³ Se pkt. 4.2 for en gjennomgang av de svenske reglene.

Slike overordnede grunnkrav kan også suppleres med utfyllende regler i vegnormalene (fortrinnsvis N200), men sørger i tillegg for en helhetlig tilnærming til vegutforming, materialvalg og miljøtiltak. Det kan for eksempel tenkes at det er mer hensiktsmessig å hente miljøbesparelsene i anleggsfasen eller gjennom vegutformingen, fremfor materialvalg.

Vegnormalenes rolle som teknisk underlag for planlegging av veg gjør dette regelverket både er egnet og noe uegnet for innføring av miljøkrav. På den ene siden er normalene et naturlig sted for å stille krav til bærekraft på tvers av vegprosjekter. På den andre siden kan ivaretagelse av miljøet i stor grad være prosjektavhengig. Det å stille krav som gjelder for alle prosjekter kan derfor være mindre treffsikkert. Før et overgripende miljøkravsystem vurderes inntatt i vegnormalregelverket er det derfor viktig at de økonomiske og administrative kostnadene av tiltakene utredes.²⁴⁴ En annen sentral utfordring ved overordnede krav er at de kan hende passer bedre i plan- og bygningsregelverket enn i veglova.

I denne sammenheng er det viktig å skille mellom to klasser av bestemmelser:

- Regler som gjelder utformingen av veg, slik som vi i dag finner i vegnormalene og anleggsforskriften § 2, og
- Regler som gjelder utformingen og bruken av vegnormalene, slik som dem som ligger i anleggsforskriften § 3.

Vi mener det bør være et klart skille mellom reglene som dreier seg om selve vegen, og reglene som dreier seg om vegnormalene. Forslagene vi har gitt ovenfor i dette kapitlet, dreier seg om den typen miljøkrav som kan passe i § 2.

Som vi gjennomgår i 5.3.3 finnes det et forbedringspotensial knyttet til saksbehandlingsreglene i vegnormalene. Denne type bestemmelser bør samles med andre bestemmelser som i dag finnes i anleggsforskriften § 3.

Boks 5.3.1 – to paragrafer, to formål	
Regler som passer i § 2	Regler som passer i § 3
<ul style="list-style-type: none"> • Grunnleggende krav til miljøhensyn ved utformingen av veger • Minstekrav til dimensjonering av veg • Regler fra vegnormalene som skal være ufravelige • Andre krav og hensyn som skal tas ved anlegg av veg, f.eks. hensyn til syklende, ivaretagelse av nullvisjonen e.l. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestemmelser om hva vegnormalene er og hva de skal inneholde, når de skal brukes osv. • Fraviksbestemmelser, inkludert regler om kommunenes adgang til å utforme generelle fravik • Bestemmelser om vegnormalenes innhold, f.eks. krav om at vegnormalene skal ha et konkret minsteinhold • Bestemmelser om høring og vedtakelse av vegnormalene • Bestemmelser om hvordan vegnormalene skal forholde seg til annet regelverk

5.6 Dokumentasjonskrav knyttet til miljøbestemmelser

Miljøbestemmelser har ofte den utfordringen at det kan være noe uklart hvordan man dokumenterer etterlevelse av dem, noe også endringene til ny anskaffelsesforskrift § 7-9 har vist. Dersom det innføres miljøkrav til anlegg av veg i vegnormalene eller anleggsforskriften, vil det være tilrådelig å utarbeide veiledning til hvordan kravet til miljø kan dokumenteres. Det bør også være et utgangspunkt for innføring av nye miljøbestemmelser at det foreligger en klar tanke om hvordan oppfyllelsen av kravet skal kunne dokumenteres.

²⁴⁴ I denne sammenhengen anbefales blant annet innsiktene fra Regelrådets uttalelser om høringsnotatet til endringsforskrift til forskrift om offentlige anskaffelser og vurderingene av økonomiske konsekvensene i høringsnotatet, <https://regelradet.no/wp-content/uploads/2023/02/Regelradets-uttalelse-Miljokrav-i-offentlige-anskaffelser.pdf>

Å ha tydelige krav til dokumentasjon er viktig ikke bare fordi det er en forutsetning for bruk av unntaksbestemmelsen i SAK10 § 4-3 at oppfyllelse av veglovas bestemmelser skal kunne påvises, men også fordi innføringen av krav til miljø kan ha en betydelig samfunnsøkonomisk slagside. Det ville være i strid med vegmyndighetenes ansvar, og det alminnelige kravet til forvaltningsmessig saklighet,²⁴⁵ dersom vektningen av miljøhensyn måtte gjøres på en måte som manglet saklig forankring. Manglende veiledning om hvordan ivaretagelsen av miljøhensyn skal skje i henhold til fremtidens vegnormaler kan også forventes å gi varierende resultater i praksis, slik vi har sett med dagens miljøbestemmelser i anskaffelsesregelverket.²⁴⁶

I dagens normaler, f.eks. N200, er dette løst for valg av materialer gjennom veiledning til hvordan oppfyllelse av kravene skal dokumenteres. Et liknende prinsipp bør være førende i enda større utstrekning ved innføringen av miljøkrav nettopp av denne grunn.

5.7 Om optimering og optimeringsbestemmelser

En optimeringsbestemmelse kan forstås som en regel som er utformet for å fremme optimalisering av visse forhold eller mål. En optimeringsbestemmelse kan f.eks. benyttes for å sikre effektiv ressursbruk, økonomisk vekst, miljøbeskyttelse eller andre ønskelige resultater.

Når visse hensyn fremmes og sikres, vil dette kunne gå utover andre hensyn. F.eks. kan løsninger som er mest gunstig for miljøet ofte være dyrere enn alternativene, spesielt på kort sikt. Av de bestemmelser i regelverk fra andre land som vi har sett, tar miljøkrav til utforming av veg gjerne form som nettopp bestemmelser som legger opp til en bred avveining av hensyn som til dels strider mot hverandre. Typisk vil hensynet til miljø kollidere med prosjektets økonomiske rammer.

Teknologien utvikler seg dessuten raskt. Innovasjon og nye teknologiske løsninger er i sentrum for bærekraft, også i infrastruktursektoren. Stilles kravene for spesifikt, vil miljøkravene potensielt utelukke utarbeidelsen av nye løsninger som er nødvendige for å nå miljøambisjonene innenfor prosjektets rammer.

Behovet for en fleksibel adgang til å vektlegge miljø er også viktig fordi oppnåelse av miljøambisjoner kan kollidere med andre hensyn enn de økonomiske. Miljøbestemmelsene kan måtte nedprioriteres der andre hensyn veier tyngre, f.eks. der miljøhensyn kommer på kant med nullvisjonen om antall drepte og hardt skadde. Miljøhensyn er ett av flere samferdselspolitiske målsetninger etter inneværende NTP.²⁴⁷ Optimeringsbestemmelser som åpner for at miljøhensyn får innvirkning på vegprosjektet gir rom for å se disse målsetningene i sammenheng dersom de utformes riktig.

Gjenstår det ønsker om detaljkrav, kan disse i stedet vurderes som del av en veileder eller tas med i den enkelte vegnormal. Dersom de overgripende miljøbestemmelsene tas inn i vegnormalene eller anleggsforskriften, kan det utformes veiledere med anbefalinger til hvordan avveiningen skal gjøres, samtidig som man åpner for at kravene innfris på andre måter.

For at en optimeringsbestemmelse skal være effektiv og egnet til eksempelvis å sikre konkrete miljøhensyn, må bestemmelsen også peke på hvordan avveiningene skal skje og typisk hvordan effektene skal måles eller vurderes. Her bør det også sees hen til ny anskaffelsesforskrift § 7-9. Som tidligere påpekt mener vi likevel at fremtidens regelverk ikke nødvendigvis vil bli innrettet slik den kommende § 7-9. Til støtte for dette viser vi til anskaffelseslovutvalgets uttalelser i NOU 2023:26.²⁴⁸

²⁴⁵ Det er i juridisk teori problematisert i hvor stor grad kravet til god forvaltningsskikk gjelder som en egen selvstendig regel. Kravet til god forvaltningsskikk gjelder imidlertid bl.a. direkte gjennom Instruks for Statens vegvesen.

²⁴⁶ I dag finnes det miljøsertifiseringsordninger slik som BREEAM Infrastructure, som er utformet av private og gir god veiledning om hvordan miljøprestrasjoner kan måles. Vi mener imidlertid ikke at det er aktuelt å stille krav om bestemte typer privatutformede merkeordninger i anleggsforskriften eller vegnormalene. Skal dette gjøres, må den være en klar forutsetning at det ikke henvises til BREEAM Infrastructure direkte, men at det gis ytre rammer for de temaene som de tilgjengelige miljøsertifiseringene berører. DFØs «Utredning om standardiserte minimumskrav i offentlige anskaffelser» kapittel 8 kan tjene som illustrasjon: <https://kudos.dfo.no/documents/33493/files/29844.pdf>

²⁴⁷ Nasjonal sikkerhet kan også tenkes å få mer plass i samferdselssektoren grunnet den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa. I november 2022 publiserte eksempelvis Europakommisjonen JOIN(2022) 48 final, et rundskriv der behovet for å hensynta militær mobilitet i samferdselssektoren. Her fremgår det blant annet: «Russia's military aggression against Ukraine has confirmed the urgent need to substantially enhance the military mobility of our armed forces within and beyond the Union».

²⁴⁸ Se rapporten punkt 3.5.3.

5.8 Kommentaar til skisse til miljøkrav

Statens vegvesen har som del av oppdraget utarbeidet skisse til et miljøkravsystem. I avropet er dette beskrevet slik:

Boks 5.7 – skisse til kravsystem

Vi har 7 vegnormaler med hjemmel i veglova/forskrift om anlegg av offentlig veg. Disse inneholder en blanding av detaljerte krav og funksjonskrav. Krav som gir stor konsekvens ved feil, som for eksempel at en bru kan ramle ned, er i større grad formulert som detaljkrav. Krav som gir mindre konsekvens eller som kan dokumentere kvalitet på andre måter blir i økende grad utformet som funksjonskrav. Vegnormalene er inndelt etter tema, for eksempel veg i dagen, rekkverk og sideterreng, bru-prosjektering, tunneler. De er tydelige, og det er i liten grad overlapp mellom dem. Vi ønsker å belyse mulighetene til å stille overordnede krav til klima, miljø og ressursbruk (inkl. gjenbruk og sirkulærøkonomi) som går på tvers av alle normalene, slik at løsningene i de enkelte delene av et prosjekt til sammen innfrir kravet. For eksempel av typen: «prosjektet skal levere et klimagassbudsjett utarbeidet etter retningslinje X», «klimagassutslippene fra det samlede prosjektet skal ikke være høyere enn X tonn CO₂ pr. million kroner investert», eller «klimagassutslippene for prosjektet skal være X% lavere pr meter (veg i dagen, bru, eller tunnel) enn gjennomsnittet for år X», «ved gjennomføring av klimatiltak skal det kun brukes materialer med lavere kostnad for CO₂-utslippsreduksjoner enn X kroner pr tonn» eller lignende. Vurderinger av om kravene skal gjelde direkte eller indirekte utslipp eller begge deler tas på et senere tidspunkt. Samme type kravsystem kan tenkes for ressursbruk/materialmengder, gjenbruk, levetid/vedlikeholdsbehov, avfallsmengde, og eventuelle andre faktorer.

Vår forståelse av dette kravsystemet er at miljø og bærekraft skal skiller ut som egne overgripende krav til vurderinger og avveininger på tvers av normalene. Vi har ikke fått nærmere føringer på hvordan dette kravsystemet skal implementeres.

Dersom kravet skal være overgripende på tvers av prosjektet, vil det være en generell anbefaling at miljøbestemmelsene i alle fall på overordnet nivå er beskrevet i anleggsforskriften. På denne måten vil den få virkning for alle vegmyndighetene og på tvers av vegnormalene. Slike overordnede bestemmelser bør imidlertid ikke bli rene planbestemmelser, da disse vil være mer hensiktsmessig å plassere i planregelverket. Bestemmelsene i skissen til kravsystem i boksen over bærer imidlertid et teknisk preg, slik at grensedragningen mot planregelverket er mindre problematisk.

Vi har i de etterfølgende kapitlene tatt for oss de enkelte forslagene til regulering og kommentert særlige utfordringer knyttet til disse. Vi har også foreslått muligheter for å avbøte utfordringene.

5.8.1 «Prosjektet skal levere et klimagassbudsjett utarbeidet etter retningslinje X»

Denne reguleringsformen legger opp til at det vises til en konkret retningslinje for klimagassbudsjettet. Vi ser her paralleller til V712 og M-1941 om konsekvensutredninger (som er relevante for planfasen), som ikke får anvendelse på alle prosjekter. Det bør først og fremst vurderes å innta unntak for prosjekter av mindre størrelse dersom denne type bestemmelser brukes.

Når en retningslinje blir bindende må den måten som her foreslås, er det også grunn til å vurdere om denne retningslinjen heller bør kalles en vegnormal, ettersom noe det som kjennetegner vegnormalene nettopp er det at de er bindende for vegmyndighetene.

5.8.2 «Klimagassutslippene fra det samlede prosjektet skal ikke være høyere enn X tonn CO₂ pr. million kroner investert»

Denne reguleringsformen stiller maksimumskrav til utslipp per investerte krone. Slike bestemmelser kan være utfordrende ettersom miljøpåkjennning kan variere ut fra f.eks. grunnforhold og terreng. Et eksempel på dette er vegprosjekter som krever en større grad av masseforflytning, eksempelvis fjernliggende prosjekter som krever at masse forflyttes over større områder. En streng regulering som knytter miljøutslipp til kronebeløp, kan forfordel områder hvor anlegg og masseforflytning enklere kan gjøres på en bærekraftig måte. Det kan f.eks. forutsettes at maskinparken vil ha lavere utslipp nærme byer og andre steder hvor byggefrekvensen er høyere. Ulike områder i Norge har også operert med ulike ambisjoner om utslippsfrie byggeplasser, slik at det kan forventes at enkelte regioner i Norge vil

ha lettere for å oppnå dette kravet enn andre.²⁴⁹ Dette er vesentlig ettersom materialforflytning og utslipp fra anleggsmaskiner er to av de største utslippsfaktorene ved anlegg av veg.

Sammensetninger av ulike utslippsfaktorer for ulike anleggsprosjekter kan på denne måten skape et ujevnt sammenlikningsgrunnlag.

En bestemmelse som knytter seg til antall tonn per krone, bør ta høyde for dette. Ettersom det allerede følger av gjeldende anleggsforskrift § 3 at det skal tas høyde for forholdene på stedet ved anlegg av veg, vil det harmonere godt med eksisterende regelverk dersom det presiseres at et slikt krav må kunne fravikes når forholdene på stedet gjør det tjenlig. Det kan forventes et høyt antall søknader om fravik fra et slikt krav.

5.8.3 «Klimagassutslippene for prosjektet skal være X % lavere pr meter (veg i dagen, bru, eller tunnel) enn gjennomsnittet for år X»

Dersom tekniske og økonomiske beregninger viser at dette er realistisk, fremstår dette som et aktuelt miljøstyringsverktøy. Bestemmelsen lider imidlertid av de samme svakhetene knyttet til miljøkostnaden for masseforflytning og anleggsmaskiner som kravet i 5.8.3. Det kan imidlertid korrigeres for regionale forhold under en slik modell. Man ender da opp med en rekke datapunkter:

- Året det tas utgangspunkt i
- Type strekning (veg i dagen, bru, tunnel)
- Regionale forhold

Referansetallene for utslipp vil måtte graderes på en forholdsvis detaljert måte og vil forutsette tilgang på gode grunnlagsdata. Dersom tallene kan oppdrives, vil differensieringen på ulike områder kunne danne grunnlaget for skreddersydde tildelingskriterier under miljø. For eksempel kan vegprosjekter som krever utstrakt anlegg av tunnel lettere ha kvantifiserbare miljødata å måle leverandørene på.

Vi tilføyer at et slikt krav bør ta i betraktning et livssyklusperspektiv om det skal gjennomføres.

5.8.4 «Ved gjennomføring av klimatiltak skal det kun brukes materialer med lavere kostnad for CO₂-utslippsreduksjoner enn X kroner pr tonn»

Vi forstår det slik at dette kravet vil sette et tak på betalingsviljen for en gitt CO₂-besparelse.

Ettersom ulike tiltak vil gi ulik besparelse, bør slike krav detaljeres i retningslinjer eller normaler (f.eks. veg i dagen, bru, tunnel). Man vil da ha det samme behovet for datagrunnlag som i 5.8.3 for å kunne håndheve og bruke dette kravet aktivt.

Det fremstår ugunstig dersom nødvendig infrastruktur med en stor miljøbelastning nedprioriteres som følge av disse bestemmelsene. Fravikssystemet vil derfor bli spesielt viktig dersom slike bestemmelser brukes.

5.8.5 Kravsystemet: fordeler og utfordringer

Samlet sett er det regulatorisk adgang til å innføre et overordnet kravsystem i vegnormalene. Av flere årsaker bør man imidlertid vurdere å plassere et slikt system i anleggsforskriften.

Her oppsummeres fordeler og utfordringer knyttet til et overordnet kravsystem:

²⁴⁹ Oslo kommune har eksempelvis stilt krav om utslippsfrie byggeplasser siden 2017, og har et mål om at bygge- og anleggsarbeid og massetransport skal være helt utslippsfritt eller gå på biogass innen 2025, se f.eks. Oslo kommune, «Rapport 1/2022 Fossil- og utslippsfrie byggeplasser», <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13437727-1643726209/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Budsjett%20regnskap%20og%20rapportering/Rapporter%20fra%20Kommunerevisjonen/Rapporter%20fra%20Kommunerevisjonen%202022/Rapport%201%202022%20Fossil-%20og%20utslippsfrie%20bygge-%20og%20anleggsplasser.pdf>

Fordeler	Utfordringer
<ul style="list-style-type: none"> • Et overgripende system som tillater at klima ses på i et helhetlig perspektiv kan forventes å åpne for innovative løsninger for bærekraft i vegsektoren. • Et overgripende system gir fleksibiliteten til å velge ulike miljøløsninger på prosjektnivå, noe som er i samsvar med et sentralt hensyn ved vegnormalene. • Systemet vil også sørge for at krav til bærekraft kan bli inntatt i den enkelte vegnormal på en samordnet måte. • Systemet kan gi god dokumentasjon og data til Statens vegvesen om hvordan miljø i praksis kan ivaretas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Det vil kreve kompetanse hos den enkelte vegmyndighet og leverandørmarkedet, samt veiledning fra Statens vegvesen, for å praktisere systemet effektivt og uniformt nok. • Det er krevende å utforme et kravsystem som er fleksibelt nok til å ivareta det enkelte prosjektets behov, samtidig som det gir reelle klimagevinster.

5.9 Oppsummering: fremtidens vegnormaler og anleggsforskrift

- Vi anbefaler at det foretas en helhetlig revisjon av anleggsforskriften og at overordnede bestemmelser fra dagens vegnormaler flyttes inn i forskriften.
- Det bør i forskriften klargjøres hva vegnormalene skal brukes til, hvem som skal følge dem, og hvordan de utarbeides.
- Relevante miljøbestemmelser og overordnede miljøkrav bør hovedsakelig plasseres i anleggsforskriften.

6. Vedlegg til rapporten

Vedlegg 1: Skisse til anleggsforskrift

Vedlegg 2: Litteraturliste



Skisse til forskriftsbestemmelser

Dette vedlegget inneholder en skisse til anleggsforskrift, basert på vurderingene i rapportens kapittel 5. Skissen skal ikke forstås som et fullstendig utkast til ny forskrift.

Forskrift om anlegg av offentlig veg (anleggsforskriften)

Kapittel 1 § 1-1

Alminnelige bestemmelser **Virkeområde**

Forskriften gjelder utforming og standarder ved planlegging, bygging, vedlikehold og drift av offentlige veger og angir bestemmelser for vedtakelse og etterlevelse av vegnormaler.

Forskriften gjelder for vegmyndighetene, jf. veglova § 9.

§ 1-2

Formål

Forskriftens formål er å sørge for at kravene som stilles til anlegg av offentlig veg legger til rette for effektiv og trafiksikker transport av mennesker og gods.

Forskriften skal også legge til rette for bærekraftig utforming av offentlige veger i et livssyklusperspektiv, herunder begrenset klimapåvirkning og best mulig ivaretagelse av bebyggelse, bomiljø, bymiljø, landskap, naturmangfold, kulturmiljø, vegetasjon og landbruksarealer.

§ 1-3

Unntak

Statens vegvesen kan i det enkelte tilfellet gjøre unntak fra denne forskriften, eller bestemme at bestemte krav i denne forskriften ikke gjelder for den enkelte vegnormal, dersom dette er nødvendig for å ivareta formålet i § 1-2.

§ 1-4

Nærmere bestemmelser om trafikkklaster for bestemte konstruksjoner

Forskrift for trafikkklaster for vegbruer, gang- og sykkelvegbruer, ferjekaier og andre konstruksjoner i det offentlige vegnett fastsettes av Vegdirektoratet. Lasteforskrifter for vegbruer gjøres gjeldende som minimumsforskrifter for hele det offentlige vegnett.

Kapittel 2 § 2-1

Generelle krav til offentlig veg **Generelle krav**

Vegnettet skal planlegges, bygges, driftes og vedlikeholdes i henhold til nasjonale og internasjonale standarder.

Vegmyndigheten skal sikre at veginfrastrukturen til enhver tid er utformet på en slik måte at det legges til rette for sikker drift av offentlig veg.

§ 2-2

Tidsperspektiv

Ved planlegging og utbygging av vegnettet skal arealbruk og vegfunksjoner vurderes i et 20-årsperspektiv etter vegåpning.

Forventet trafikkutvikling skal kartlegges for alle trafikantgrupper.

§ 2-3

Minstekrav til vegdimensjonering

Veger som dimensjoneres for tung trafikk skal bygges slik at de normalt kan

trafikkeres av kjøretøy med inntil 10 tonns aksellast, inntil 11,5 tonn på drivaksel, inntil 19 tonns boggilast, inntil 4,5 meters høyde og inntil 2,6 meters bredde. Det dimensjoneres for sporingsegenskaper tilsvarende vogntog med ytre venderadius 12,5 meter og kjøresporbredde 7,8 meter ved sving 180°.

Veger der det ikke er vesentlig behov for trafikk med store kjøretøy skal minimum bygges slik at de normalt kan trafikkeres av kjøretøy med inntil 6 tonns aksellast, inntil 10 tonns boggilast, inntil 3,75 meters fri høyde og inntil 2,55 meters bredde. Det dimensjoneres for sporingsegenskaper tilsvarende lastebil med ytre venderadius 12 meter og kjøresporbredde 4,8 meter ved sving 180°

§ 2-4

Miljøkrav ved utforming av veg

Utforming og materialvalg skal gjøres på en slik måte at den totale miljøbelastningen begrenses i et livssyklusperspektiv.

Utforming av veg skal skje på en måte som tilrettelegger for at utslippsfrie fremkomstmidler benyttes, herunder sykkel- og gangtrafikk der dette er aktuelt.

Alternativt: [Statens vegvesen utformer miljøkravsystemet og inntar det her]

Kapittel 3

§ 3-1

Vegnormaler

Generelt om vegnormalene

Statens vegvesen ved Vegdirektoratet skal fastsette utfyllende bestemmelser for utforming av veger i form av vegnormaler.

Der ikke annet fremgår av § 3-5 eller § 3-6 skal vegmyndighetene legge vegnormalene til grunn ved anlegg av offentlig veg.

Der Statens vegvesen utformer utfyllende regler om anlegg av veg etter annet regelverk, kan Statens vegvesen gi slike regler som vegnormaler etter bestemmelsene i dette kapitlet.

De til enhver tid gjeldende vegnormaler skal være offentlig tilgjengelige, herunder på Statens vegvesens digitale flater.

§ 3-2

Krav til utredning og høring

For utforming og høring av vegnormaler gjelder de til enhver tid gjeldende instruks for utredning av statlige tiltak så langt de passer.

§ 3-3

Godkjenning av vegnormal

Vegnormaler som vil ha vesentlige samfunnsøkonomiske eller miljømessige konsekvenser skal godkjennes av Samferdselsdepartementet før vedtakelse.

§ 3-4

Innholdet i vegnormalene

Vegnormalene skal sikre en tilfredsstillende og enhetlig kvalitet på vegnettet ut fra samferdselspolitiske mål. Vegnormalene skal tilrettelegge for en vegutbygging som er bærekraftig i et livssyklusperspektiv.

Statens vegvesen kan stille krav knyttet til miljø og bærekraft i vegnormalene. Før slike krav inntas, skal det være vurdert hvordan de påvirker andre samferdselspolitiske mål. Det skal ikke stilles krav knyttet til miljø og bærekraft som skaper en vesentlig risiko for vegsikkerheten.

Vegnormalene skal uttrykke krav til materialvalg ved henvisning til harmoniserte europeiske standarder i den utstrekning det er mulig. Unntak kan kun gjøres i

henhold til de til enhver tid gjeldende regler for harmoniserte europeiske standarder, hvis det er nødvendig av hensyn til helse, sikkerhet eller miljøvern, inkludert klima.

Vegnormalene skal utformes på en slik måte at det gis frihet til å velge løsning tilpasset forholdene på stedet.

Statens vegvesen kan bestemme at krav i vegnormalene ikke kan fravikes etter reglene i § 3-5 og § 3-6. Der ikke det fremgår uttrykkelig av den enkelte vegnormal, skal det legges til grunn at kravet kan fravikes.

Der det gjøres unntak fra denne forskriften for den enkelte vegnormal etter § 1-3 skal dette angis uttrykkelig i vegnormalen.

§ 3-5

Fravik i enkeltsaker

Fravik fra vegnormalene skjer etter søknad til rett myndighet. Myndighet til å fravike vegnormalene innenfor forskriftenes rammer, legges til Statens vegvesen ved Vegdirektoratet for riksveg, fylkeskommunen for fylkesveg og kommunen for kommunal veg dersom ikke annet følger av annen forskrift etter vegloven.

Søknad om fravik kan gå ut på at hele eller deler av vegnormalkravene som normalt gjelder for et bestemt vegtiltak, skal bortfalle for tiltaket.

Statens vegvesen skal behandle søknad om fravik på en smidig og effektiv måte. Søknaden skal behandles uten unødig forsinkelse, og som hovedregel innen tre uker.

Før søknad godkjennes skal det først på tilfredsstillende måte være redegjort for:

- a) Bakgrunn for fraviket
- b) Muligheter for å unngå fravik
- c) Konsekvensene av fraviket, herunder konsekvenser for miljøet
- d) Avbøtende tiltak og kostnader for disse
- e) At krav til risikoanalyser eller andre vurderinger i henhold til annet regelverk er ivarettatt.

§ 3-6

Generelle fravik

Kommuner og fylkeskommuner kan fastsette generelle fravik fra vegnormalene ved søknad til Statens vegvesen i henhold til reglene i § 3-5.

Alternativt: Kommuner og fylkeskommuner kan ikke fastsette generelle fravik fra vegnormalene.

§ 3-7

Forholdet til annet regelverk

Vegnormalene er en del av det tekniske grunnlaget for valg av løsning gjennom planlegging. Planbehandlingen skal skje med hjemmel i plan- og bygningsloven.

Dersom anlegg av veg underlagt vegnormalene i denne forskriften skal anskaffes etter lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter, kan oppdragsgiveren ikke vise til oppfyllelse av obligatoriske miljøkrav i vegnormalene for å oppfylle krav til ivaretagelse av miljøkrav i anskaffelsen.

Alternativt: Der kravene i vegnormalene uttrykkelig angir dette, kan oppdragsgiver vise til disse for å oppfylle krav til vektlegging av miljøkrav ved anskaffelse av bygge- og anleggsarbeider tilknyttet offentlig veg.

Litteraturliste

Alle lenker er verifisert i perioden 13.11.2023–30.11.2023

Rapporter, artikler, pressemeldinger og veiledninger

Betonakkoord (2023):	https://www.betonakkoord.nl/
Birgisdottir et al. (2023):	"Evaluering af VegLCA": https://api.vejdirektoratet.dk/sites/default/files/2023-10/23-01996-3%20InfraLCA%2C%20Evalueringsrapport%202023%208511894_1_1-a.pdf
Berlin. Nachhaltige Beschaffung.	Administrativ regulering innkjøp og miljø – VwVBU: https://www-berlin-de.translate.goog/nachhaltige-beschaffung/recht/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=no&_x_tr_hl=no&_x_tr_pto=wapp
BRE Group, "Rv3/Rv25 new highway between Loten-Elverum",	https://bregroup.com/case-studies/ceequal-case-studies/rv3-rv25-new-highway-between-loten-elverum/
BRE Group, «E39 Mandal øst – Mandal»,	https://bregroup.com/case-studies/ceequal-case-studies/e39-mandal-ost-mandal/
CIA World Factbook. Countries by area	https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/area/country-comparison/
CIA World Factbook. Roadways.	https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/roadways/
CO2 Performance Ladder, "What Is The Ladder?"	https://www.co2-prestatieladder.nl/en/what-is-the-ladder
De Circulaire Weg. What is The Circular Road?.	https://decirculaireweg.nl/the-circular-road-en/
Det europeiske råd: «Council adopts position on the construction products regulation».	Pressemelding av 30.06.2023: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/30/council-adopts-position-on-the-construction-products-regulation/
DFØ. Ny veiledning om evalueringsmodeller (2023)	https://anskaffelser.no/nyhetsarkiv/ny-veiledning-om-evalueringsmodeller
DFØ: «Handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønninnovasjon»	https://anskaffelser.no/sites/default/files/2021-11/DFO_Handlingsplan_2021_Digital-v2_0.pdf
DFØ, «Lav- og nullutslippskrav ved anskaffelse av sjøtransporttjenester til det offentlige»,	https://dfo.no/sites/default/files/2023-01/Utdredning%20Lav-%20og%20nullutslippskrav%20ved%20anskaffelse%20av%20sj%C3%B8transporttjenester%20til%20det%20offentlige%20%2821%20des%202022%29.pdf
DFØ, «Veileder til nye regler om skjerpet ivaretagelse av klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser»	utkast av 31.10.2023.
DFØ. «Utdredning om standardiserte minimumskrav i offentlige anskaffelser».	https://kudos.dfo.no/documents/33493/files/29844.pdf
DuboCalc. What is DuboCalc?.	https://www.dubocalc.nl/en/what-is-dubocalc/
European Concrete Paving Association. Life Cycle Assessment	https://www.eupave.eu/wp-content/uploads/eupave_life_cycle_assessment.pdf
EU-kommisjonen, «CPR: Frequently asked questions»,	https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/construction/construction-products-regulation-cpr/frequently-asked-questions_en
Europakommisjonen: «Harmonised standards»,	https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/construction/construction-products-regulation-cpr/harmonised-standards_en
Europakommisjonen, «Good Practice Library: Tampere»,	https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library/introducing-circular-economy-procurement-road-construction-city-tampere_en
Europakommisjonen, «Review of the Construction Products Regulation»,	https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/construction/construction-products-regulation-cpr/review_en
Europakommisjonen, "TEN-T Revision",	https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment/trans-european-transport-network-ten-t/ten-t-revision_en
Europakommisjonen, "Ecodesign for Sustainable Products Regulation"	https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/sustainable-products/ecodesign-sustainable-products-regulation_en

Vedlegg 2 til Rapport: Bærekraft i fremtidens vegnormaler, oversendt til Statens Vegvesen den 01.12.2023

Europakommisjonen, «Compilation of case studies on green and socially»:	https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library_en
Europakommisjonen, «Green Public Procurement Toolkit»	https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-training-toolkit_en
European Environment Agency (2023)	«New registrations of electric vehicles in Europe», https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/new-registrations-of-electric-vehicles
EPRS, «Briefing: Construction Products Regulation»	https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/694245/EPRS_BRI(2022)694245_EN.pdf
Folkhälsomyndigheten. Om lagar, förordningar och föreskrifter	https://www.folkhalsomyndigheten.se/publikationer-och-material/foreskrifter-och-allmannarad/om-lagar-forordningar-och-foreskrifter/
Joint Research Center, "Revision of Green Public Procurement",	https://circabc.europa.eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1d0d1/library/006e1e2f-821a-4221-9a54-0bea30abf50f/details
Kystverket (2023): «Tilskudd til investering i effektive og miljøvennlige havner»	https://www.kystverket.no/sjotransport-og-havn/tilskuddsordninger/tilskudd-til-investering-i-effektive-og-miljovennlige-havner/ .
Informatiepunt Leefomgeving. EngvIRONMENT and planning act.	https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/english-environment-and-planning-act/
København kommune. Tekniske standarder for veje, pladser og parker.	https://www.kk.dk/erhverv/indkoeb-og-udbud/informationer-til-leverandorer/retningslinjer-for-anlaegsprojekter/tekniske-standarder-for-veje-pladser-og-parker
Larsen et al. (2016):	"The carbon footprint of central government procurement"
Trafikverket (2022):	«Trafikverkets Miljørapport»
Trafikvårket. Våghållansvar.	https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/vag/vaghallansvar/
Transportministeriet. Notat 2022-4865.	https://www.trm.dk/media/d4hkza0m/hoeringsnotat-til-smv-for-udvikling-af-oesthavnen-herunder-lynetteholm-a.pdf
National Highways (2022):	"Net Zero Highways: Our 2030/2040/2050 plan", https://nationalhighways.co.uk/media/eispjem/net-zero-highways-our-2030-2040-2050-plan.pdf
National Highways: "Environmental Sustainability Strategy"	https://nationalhighways.co.uk/media/g5yfc13m/nh-environmental-sustainability-strategy_final_020523.pdf
National Highways: "The road to good design"	https://nationalhighways.co.uk/media/l4ihgawx/strategic-design-panel-the-road-to-good-design.pdf
National Highways: "Design review at National Highways: A guide"	https://nationalhighways.co.uk/media/0k0pltds/design-review-at-national-highways_a-guide.pdf
National Highways : "Good Design"	https://nationalhighways.co.uk/suppliers/design-standards-and-specifications/good-design/
National Highways: "Learning on the Road to Good Design: Case Studies":	https://nationalhighways.co.uk/media/ty1bf5xd/learning-on-the-road-to-good-design_case-studies.pdf
National Highways: "DMRB"	https://nationalhighways.co.uk/suppliers/design-standards-and-specifications/design-manual-for-roads-and-bridges-dmrb/
Nederlands regering (2023):	«Sustainable Public Procurement starts here», https://www.mvicriteria.nl/en
Rijkswaterstaat (2022):	«Circular infrastructure: the road towards a sustainable future»
Riksrevisjonen (2021). Undersøkelse av grønne anskaffelser.	https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2021-2022/undersokelse-av-gronne-offentlige-anskaffelser/
Kommunal- og distriktsdepartementet, «Reguleringsplan», 2022	https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplan/id2928063/
Platform CB'23. Measuring Circularity.	https://platformcb23.nl/images/downloads/Platform_CB23_Guide_Measuring_circularity_2.0.pdf
Procura Network, «Tampere»	nylig utviklet anskaffelsesprosedyre basert på sirkulær økonomi: https://procuraplus.org/public-authorities/tampere/
Procura Network, «Sustainable Reconstruction of the Motorway A6»,	https://procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Procura_case_studies/Procuraplus_case_study_Rijkswaterstaat.pdf

Vedlegg 2 til Rapport: Bærekraft i fremtidens vegnormaler, oversendt til Statens Vegvesen den 01.12.2023

Statens forurensningstilsyn, «Utslipp fra bensin- og dieselmotorer»,	rapport 2438/2008, s.12
Overordnet konsept for en miljøorientert organisasjon og institusjonalisering av infrastrukturfinansiering på tvers av moduser i Tyskland (GUIDE)	https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/gesamtkonzept-fuer-eine-umweltorientierte
Skanska, Pressemelding 07.11.2022	https://www.skanska.co.uk/about-skanska/media/269112/Paving-the-way-for-netzero-roads
Statistisk sentralbyrå (2022) «Nasjonale befolkningsframskrivninger»	https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivninger/statistikk/nasjonale-befolkningsframskrivninger
Statistisk sentralbyrå (2023), «Innenlandsk person- og godstransportarbeid, etter transportmåte»	https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/landtransport/statistikk/innenlandsk-transport
Stockholm Environment Institute (2023)	"Green Public Procurement: a key to decarbonizing construction and road transport in the EU". https://doi.org/10.51414/sei2023.007
Sveriges Kommuner och Landsting (2018): "Väghållningens juridik".	https://skr.se/download/18.7c1c4ddb17e3d28cf9b61893/1642600979418/7585-700-8.pdf
Trafikverket (VGU)	https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/vag/Utformning-av-vagar-och-gator/vagar-och-gators-utformning-vgu/
Transportøkonomisk institutt (2009) «Gir bedre veger mindre klimagassutslipp?»	https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=12902
Samferdselsdepartementet (2023): «Forhåndsutredning - Revisjon av Veglova – Konkurransgrunnlag»	sak 23/1364, og bilag til vedlagt SSA-O: https://eu.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase_docs.asp?PID=373562&LID=437532&AllowPrint=1
MIT (2022): «Are electric vehicles definitely better for the climate than gas-powered cars?»	https://climate.mit.edu/ask-mit/are-electric-vehicles-definitely-better-climate-gas-powered-cars
NIBR-rapport 2020:17	«Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen»: https://www.regjeringen.no/contentassets/95543914e2a64d98b9e7fe2b9891dbb9/nibr-rapport-2020-17-samordning-pbl.pdf
Regelrådet. Uttalelser om høringsnotatet til endringsforskrift til forskrift om offentlige anskaffelser.	https://regelradet.no/wp-content/uploads/2023/02/Regelradets-uttalelse-Miljokrav-i-offentlige-anskaffelser.pdf
Regjeringen, «Forslag til nye veinormaler kan bidra til å spare naturinngrep og klimagassutslipp»	https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forslag-til-nye-veinormaler-kan-bidra-til-a-spare-naturinngrep-og-klimagassutslipp/id2919042/
Rijksoverheid. Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022.	https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2023/05/17/jaarrapportage-bedrijfsvoering-rijk-2022
Samferdselsdepartementet, Høringsnotat 4. mai 2023	«Krav om nullutslipp av klimagasser til ferjer og hurtigbåter» https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-krav-om-nullutslipp-av-klimagasser-fra-ferjer-og-hurtigbater/id2975642/
Umwelt Bundesamt:	«Gesamtkonzept für eine umweltorientierte Organisation und Institutionalisierung einer verkehrsträgerübergreifenden Infrastrukturfinanzierung in Deutschland», https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/gesamtkonzept-fuer-eine-umweltorientierte
Vejdirektoratet. Om love og regler.	https://www.vejdirektoratet.dk/sektion/om-love-og-regler
Vejledning til bekendtgørelse om lokale hastighedsgrænser	ISBN (NET): 978-87-94158-71-8 https://www.vejdirektoratet.dk/udgivelse/vejledning-til-bekendtgørelse-om-lokale-hastighedsgrænser
Väylävirasto, "Väyläviraston ohjeita -julkaisuluettelo"	oppdatert per 17.11.2023: https://ava.vaylapilvi.fi/ava/Julkaisut/OL/ohjeet_julkaisuluettelo.pdf
Väylävirasto handbook nr. 2/2021	https://ava.vaylapilvi.fi/ava/Julkaisut/Vaylavirasto/vo_2021-02_yva_rata_tiehankkeissa_web.pdf
Väylävirasto, «Procurement and competitive tendering»,	https://vayla.fi/en/service-providers/service-providers/procurements-and-competitive-tendering

Politiske dokumenter

Meld. St. 14 (2015–2016)	Natur for livet — Norsk handlingsplan for naturmangfold https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20152016/id2468099/
Meld. St. 20 (2020–2021)	Nasjonal transportplan 2022-2033 https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-20-20202021/id2839503/
Stortingsvedtak 838/2017	Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=67739
Oslo kommune, «Rapport 1/2022 Fossil- og utslippsfrie byggeplasser»,	https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13437727-1643726209/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Budsjett%20regnskap%20og%20rapportering/Rapporter%20fra%20Kommunerevisjonen/Rapporter%20fra%20Kommunerevisjonen%20022/Rapport%201_2022%20Fossil-%20og%20Utslippsfrie%20bygge-%20og%20anleggsplasser.pdf

Dokumenter produsert av Statens vegvesen

Hørings svar fra Statens vegvesen (08.03.2023)	Brev datert 08.03.2023 med referanse 22/248294-9. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-3/id2938509/?uid=1da5a043-cc89-4adb-b11a-60cc86463bda
Sak 23/7355 E39 Betna-Stormyra parsell K3	Kontraktsdokumenter: https://eu.eu-supply.com/ctm/Supplier/PublicPurchase/384409/1/0
Sak 23/47721 – Rv.3 Evenstad – Imsroa	Kontraktsdokumenter: https://eu.eu-supply.com/ctm/Supplier/PublicPurchase/383400/1/0
Statens vegvesen (2023). Statens vegvesens håndbøker inndelt etter hovedtema.	https://www.vegvesen.no/globalassets/fag/handboker/handbokoversikt-inndelt-etter-hovedtema-per-22-09-2023.pdf
Statens vegvesen. Om håndbøkene.	https://www.vegvesen.no/fag/publikasjoner/handboker/om-handbokene/
Statens vegvesen. Vegnormalene	https://www.vegvesen.no/fag/publikasjoner/handboker/vegnormalene/
Statens vegvesen (2019), «Fra sams og samling: Konsekvenser ved overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020, og vurderinger av alternativer.»	https://www.regjeringen.no/contentassets/53cb33822dd84b799bf088d9ff83bb26/fra-sams-og-samling.pdf
Statens vegvesen, «Vegvesenet skjerper klima- og miljøkrav», pressemelding datert 03.12.2020,	https://www.vegvesen.no/om-oss/presse/aktuelt/nasjonalt/vegvesenet-skjerper-klima-og-miljokrav/
Statens vegvesen, «BREEAM Infrastructure-sertifisering av E39 Stord-Os»,	https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/europaveg/e39stordos/naturmangfald/ceequal-sertifisering-av-stord-os/
Statens vegvesen. Ørskogfjellet-Vik.	https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/europaveg/e39alesundmolde/orskogfjelletvik/reguleringsplan/
Statens vegvesen, «Hørings svar fra Statens vegvesen – forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser», datert 08.03.2023, referanse 22/248294-9»	https://www.regjeringen.no/contentassets/deeede7f4b504afa804769503544d9d9/samferdselsdepartementet-vedlegg-fra-statens-vegvesen.pdf?uid=Samferdselsdepartementet_-_vedlegg_fra_Statens_vegvesen
Supplerende tildelingsbrev nr. 7, ref. 22/2452	https://kommunikasjon.ntb.no/files/8768166/17972998/2086/no
Håndbok 018 Vegbygging	https://vegvesen.brage.unit.no/vegvesen-xmlui/handle/11250/2583318?show=full
N100 Veg- og gateutforming	https://www.vegvesen.no/fag/publikasjoner/handboker/vegnormalene/n100/
N101 Trafikksikkert sideterreng og vegsikringsutstyr	https://store.vegnorm.vegvesen.no/n10122
N200 Vegbygging	https://store.vegnorm.vegvesen.no/n200_2022

N300 Trafikkskilt	https://store.vegnorm.vegvesen.no/n300-2023
N301 Arbeid på og ved veg	https://store.vegnorm.vegvesen.no/n301
N302 Vegoppmerking	https://store.vegnorm.vegvesen.no/n302
N303 Trafikksignalanlegg	https://store.vegnorm.vegvesen.no/n303_2021
N400 Bruprosjektering	https://store.vegnorm.vegvesen.no/n400
N500 Vegtunneler	https://store.vegnorm.vegvesen.no/n500_2022
N601 Sikkerhetskrav for elektriske anlegg i og langs offentlig veg	https://store.vegnorm.vegvesen.no/n601
R610 Drift og vedlikehold	https://www.vegvesen.no/globalassets/fag/handboker/hb-r610.pdf
R760 Styling av vegprosjekter	https://www.vegvesen.no/globalassets/fag/handboker/hbr760-styring-av-vegprosjekter.pdf
V761 Prosesskode 1	https://www.vegvesen.no/globalassets/fag/handboker/hb-r761-prosesskode-1-05072018.pdf
V762 Prosesskode 2	https://www.vegvesen.no/globalassets/fag/handboker/hb-r762-prosesskode-2-05072018.pdf
V771 Kontraktstrategi	https://www.vegvesen.no/globalassets/fag/handboker/hb-v771.pdf
V773 Byggekontrakter	https://www.vegvesen.no/globalassets/fag/handboker/hb-v771.pdf

Norske lover og forskrifter

Grunnloven	Kongeriket Norges Grunnlov https://lovdata.no/lov/1814-05-17
Lov om veivæsenet, LOV-1912-06-21-1 (opphevet)	https://lovdata.no/lov/1912-06-21-1
Lov om vegar (veglova), LOV-1963-06-21-23	https://lovdata.no/lov/1963-06-21-23
Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)	https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71
Lov 17. desember 2004 nr. 101 om europeisk meldeplikt for tekniske regler m.m. (EØS-høringsloven)	https://lovdata.no/lov/2004-12-17-101
Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)	https://lovdata.no/lov/2016-06-17-73
FOR-1969-10-09-3815	Forskrift om gjerde ved offentlig veg https://lovdata.no/forskrift/1969-10-09-3815
FOR-1987-03-24-225 (opphevet)	Forskrift om anlegg av veg https://lovdata.no/forskrift/1987-03-24-225
FOR-2008-02-08-112	Forskrift om arbeidsvilkår i off. kontrakter https://lovdata.no/forskrift/2008-02-08-112
FOR-2010-03-26-488	Byggesaksforskriften (SAK 10) https://lovdata.no/forskrift/2010-03-26-488
FOR-2011-03-15-386 (opphevet)	Instruks for Statens vegvesen https://lovdata.no/forskrift/2011-03-15-386
FOR-2011-04-11-388	Jernbaneinfrastrukturforskriften https://lovdata.no/forskrift/2011-04-11-388
FOR-2014-12-10-1572	Kravforskriften https://lovdata.no/forskrift/2014-12-10-1572
FOR-2014-12-10-1573	Sidesporforskriften https://lovdata.no/forskrift/2014-12-10-1573
FOR-2015-05-28-550	Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier https://lovdata.no/forskrift/2015-05-28-550
FOR-2016-02-19-184	Utredningsinstruksen https://lovdata.no/forskrift/2016-02-19-184
FOR-2016-08-12-974	Anskaffelsesforskriften – FOA https://lovdata.no/forskrift/2016-08-12-974

Vedlegg 2 til Rapport: Bærekraft i fremtidens vegnormaler, oversendt til Statens Vegvesen den 01.12.2023

FOR-2017-06-19-840	Byggteknisk forskrift (TEK17) https://lovdata.no/forskrift/2017-06-19-840
FOR-2017-11-17-1900	Forskrift for trafikklast på bruer, ferjekaier og andre bærende konstruksjoner i det offentlige vegnettet (trafikklastforskrift for bruer m.m) https://lovdata.no/forskrift/2017-11-17-1900/§1
FOR-2017-12-19-2240	Forskrift om utprøving av selvkjørende motorvogn https://lovdata.no/forskrift/2017-12-19-2240
FOR-2019-03-08-203	Forskrift om tildeling av myndighet til Nye Veier AS etter plan- og bygningsloven § 3-7 tredje ledd https://lovdata.no/forskrift/2019-03-08-203
FOR-2023-08-01-1305 (ikke i kraft)	Forskrift om endring i forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften) og forskrift om konsesjonskontrakter (konsesjonskontraktforskriften) https://lovdata.no/forskrift/2023-08-01-1305
LOV-2018-06-22-83	Kommuneloven https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83

EU-regelverk, -forarbeider og -rundskriv

COM(2008) 400	Public procurement for a better environment https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:EN:pdf
COM(2022) 142 final	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0142
COM(2022) 144 final	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0144
Direktiv 2009/31/EF	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0031
Direktiv 2011/92 EF	Miljøvirkningsdirektivet 2011 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0092
Direktiv 2014/23 (EU)	Konsesjonskontraktsdirektivet https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj
Direktiv 2014/24 (EU)	Anskaffelsesdirektivet https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024
Direktiv 2014/25 (EU).	Forsyningsdirektivet https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0025
Forordning (EU) 2011/305 om fastlegging av harmoniserte betingelser for markedsføring av byggevarer og om oppheving av rådsdirektiv 89/106/EØF ... (byggevarerforordningen)	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011R0305
Forordning (EU) 2012/1025 om europeisk standardisering	https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2011/feb/forordning-om-europeisk-standardisering/id2433001/
JOIN(2022) 48 final	JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Action plan on military mobility 2.0 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=JOIN%3A2022%3A48%3AFIN
SWD(2016) 203 final	COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT on the modernisation of EU copyright rules ... https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0203
SWD(2020) 331 final	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52020SC0331

Forarbeider, tolkningsuttalelser og rundskriv

Ot.prp.nr.56 (1984–1985) (plan-og bygningslov)	https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1984-85&paid=4&wid=c&psid=DIVL135&s=False
HO-2/2006	https://www.dibk.no/globalassets/byggeregler/tidligere_regelverk/eldre_temaveiledere_og_rundskriv/2006ho-2-veganlegg.pdf ISSN 0802-9598
Innst. 155 S (2009-2010)	https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2009-2010/inns-200910-155/?vl=0
Innst. S. nr. 273 (1988-1989)	https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1988-89&paid=6&wid=alb&psid=DIVL494&pgid=alb_0635
JDLOV-2005-5085	https://jusboka.no/wp-content/uploads/2016/06/jdlov-2005-3575.pdf

NOU 2005:12 (Mer effektiv bygningslovgivning II)	https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2005-12/id154014/
NOU 2019:5 (Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven))	https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/
NOU 2023:26 Ny lov om offentlige anskaffelser — Første delutredning)	https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-26/id3013726/
Ot.prp. nr. 51 (1987-1988)	Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 og i visse andre lover om arealdisponering. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1987-88&paid=4&wid=c&psid=DIVL195
Ot.prp.nr.53 (1961-1962) (Om ny veglov)	https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1961-62&paid=4&wid=a&psid=DIVL610
Ot.prp.nr.60 (1994-1995) (om lov om endringer i veglov)	https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=4&wid=b&psid=DIVL582&pgid=b_0587
Prop. 46 L (2017-2018) (Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven))	https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/
TUDEP-2020-2786-3	https://www.regjeringen.no/no/dokument/lover_regler/tolkningsuttalelser/plan-og-bygningsrett/plan--og-bygningsloven/id600034/

Bøker

Eckhoff, Torstein & Smith, Eivind: «Forvaltningsrett», 12. utg	ISBN: 9788215056920
Giverholt, Heikki; Arvesen, Hans-Jørgen; Marthinussen, Karl. «NS 8407: Alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser med kommentarer». 1. utg. 2012 (digitalisert)	ISBN 9788205425262
Graver, Hans Petter (2019). Alminnelig Forvaltningsrett. 5. utg	ISBN: 9788215037073
Hagstrøm, Viggo & Stenvik, Are: «Erstatningsrett», 2. utg.	ISBN: 9788215037066
Kielland, Morten: «Erstatningsrett – en lærebok»	ISBN: 9788215031927
Kierulf, Anine & Kjølstad, Marius Mikkel (2020): Kommentar til Grunnloven.	Hentet i Norsk lovkommentar, 10. oktober 2023, fra www.rechtsdata.no

Rettspraksis

Rt. 1993 s. 523	https://lovdata.no/pro/avgjorelse/hr-1993-68-a (kun i Lovdata PRO)
Rt. 2000 s. 253	https://lovdata.no/pro/avgjorelse/hr-2000-10-b (kun i Lovdata PRO)
Rt. 2012 s. 1729	https://lovdata.no/avgjorelse/hr-2012-2126-a
Rt. 2014 s. 1281	https://lovdata.no/avgjorelse/hr-2014-2471-a
HR-2022-234-A	https://lovdata.no/avgjorelse/hr-2022-234-a
C-100/13 Kommisjonen mot Tyskland	https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-100/13
C-220/15 Kommisjonen mot Tyskland	https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=181442&doclang=en
C-234/03 Contse	https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-234/03
C-55/94 Gebhard	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61994CJ0055
Forente saker C-475/19 P og C-688/19 P	https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-688%252F19P&language=en
LA-2015-71765	https://lovdata.no/avgjorelse/la-2015-71765

Vedlegg 2 til Rapport: Bærekraft i fremtidens vegnormaler, oversendt til Statens Vegvesen den 01.12.2023

LB-2011-95644	https://lovdata.no/avgjorelse/lb-2011-95644
LG-2010-201086	https://lovdata.no/avgjorelse/lg-2010-201086
RG-2008-108	https://lovdata.no/pro/avgjorelse/lb-2007-64340 (kun i Lovdata PRO)
HR-2022-234-A	https://lovdata.no/avgjorelse/hr-2022-234-a
HR-2022-234-A	https://lovdata.no/avgjorelse/hr-2022-234-a
HR-2022-234-A	https://lovdata.no/avgjorelse/hr-2022-234-a
HR-2022-234-A	https://lovdata.no/avgjorelse/hr-2022-234-a

Andre dokumenter

Bane NOR. Teknisk regelverk.	https://trv.banenor.no/wiki/Teknisk_regelverk:Om
NS 8405	https://online.standard.no/ns-8405-2008
NS 8407	https://online.standard.no/ns-8407-2011
Rammeavtale mellom Nye Veier AS og Samferdselsdepartementet, datert 22.12.2015	https://www.regjeringen.no/contentassets/c748525e2bd04069875f4ccb99ac5628/rammeavtale-med-nye-veier-as-signert.pdf