



Statens vegvesen

Ny klassifisering av offentlig vegnett

Høringsutgave

Vegdirektoratet, jan. 2002

Ny klassifisering av offentlig vegnett

1. Innledning og sammendrag

I St. meld. nr. 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling, som ble behandlet av Stortinget våren 2001, varslet regjeringen en utredning om en todelt klassifisering av det offentlige vegnettet, særlig med mål om å få en jevnere standard på den delen av det totale vegnettet som er viktig for transportfunksjonen, men også for å kunne styrke trafikksikkerhetsarbeidet.

På oppfordring fra Samferdselsdepartementet startet Vegdirektoratet arbeidet høsten 2001, med sikte på at departementet kunne legge frem en prinsipiell gjennomgang av todeling av vegnettet for Stortinget våren 2002. Mandatet for utredningen er fastlagt etter samråd mellom Samferdselsdepartementet og Kommunal – og regiondepartementet, og er formulert slik: *"Utredningen skal drøfte prinsippene for klassifisering av vegnettet, inkludert omfanget av fremtidig stamvegnett, og vegholder (myndighets)- ansvar for gang- og sykkelveger. Arbeidet skal munne ut i et konkret forslag til vegnettsklassifisering. Utredningen skal videre drøfte økonomiske og administrative konsekvenser av endringen, herunder ny utgiftsfordeling og endringer i rammetilskuddsordningen. Nødvendige endringer i lov- og forskriftsverk (særlig veglov og vegtrafikklov) skal utredes."*

Dagens klassifisering av det offentlige vegnettet, med riksveger, fylkesveger og kommunale veger ble innført med vegloven av 1963. Ved inngangen til 2001 var det offentlige vegnettet i Norge på 91453 km, fordelt med 26782 km riksveg (hvorav 7465 km stamveg), 27216 km fylkesveg og 37455 km kommunal veg.

Statens vegvesen har på vegne av staten og fylkeskommunene ansvaret for riks- og fylkesveger. Fra 1986 har finansiering av fylkesvegene vært inkludert i de statlige rammeoverføringerne til kommuner og fylkeskommuner.

I denne utredningen drøftes fordeler og ulemper ved ulik klassifisering fra ulike synsvinkler, som vegnettsvurderinger, vegholderansvar, samfunns- og transportplanlegging, økonomi, administrasjon og brukersynspunkter.

Vegdirektoratet anbefaler et todelt vegnett, med kommunale veger som omfatter dagens kommunale veger og en del av dagens fylkesveger, og riksveger, som omfatter resten av det offentlige vegnettet.

Hovedbegrunnelsen er hensynet til de ulike brukergruppene, samt samfunnets behov for et velfungerende vegtransportnett over fylkesgrensene i arbeidet med å virkeliggjøre overordnede politiske mål.

Todeling vil også bidra til økt effektivitet og bedre målstyring i Statens vegvesen.

Statens vegvesen har så sent som i 2000 gjort vurderinger av hvilke fylkesveger som inngår i viktige transportruter, og kom frem til at ca 45 % av fylkesvegnettet burde inngå i et slikt nett. Ved en todeling går Vegdirektoratet inn for å endre og utvide kriteriene noe, og det er foreslått å sette grensen mellom riksveger og fylkesveger slik at mellom 40 og 60 % av fylkesvegnettet blir nedklassifisert.

Økonomiske vurderinger vil måtte veie tungt i en ny klassifisering. Rammetilskuddet til fylkeskommunene må deles, slik at en forholdsmessig del blir fordelt på ulike kommuner etter belastning, mens det resterende går inn i rammen til riksvegformål.

Store deler av fylkesvegnettet har dårlig standard, som det koster uforholdsmessig mye å drifte og vedlikeholde. Vegdirektoratet vil derfor foreslå et eget tidsbegrenset forsterkningsprogram for fylkesveger som skal bli kommunale.

Utredningen inneholder også en vurdering av fremtidig omfang av stamvegnettet, som er en del av riksvegnettet. Stamvegnettet prioriteres rutevis og utbyggingen foregår uavhengig av fylkesgrenser og med sterk prioritering og koordinering fra sentrale myndigheter.

Det er Vegdirektoratet som foreslår prioriteringer og fastsetter handlingsprogram for utbyggingen av stamvegene. Vegkontorene har tilsvarende rolle for det øvrige riksvegnettet. På øvrig riksvegnett skal fylkeskommunenes prioriteringer tillegges avgjørende vekt, innenfor føringer fastlagt av Stortinget og Samferdselsdepartementet.

Begrunnelsen for å vurdere stamvegnettets omfang nå er statens behov for å samordne og styre innsatsen på viktige vegruter som krysser fylkesgrenser.

Til slutt i utredningen er det gitt en oversikt over økonomiske og administrative endringer som følge av en eventuell todeling.

Disse endringene, og konkrete forslag til endringer i vegnettsklassifisering vil etter planen bli lagt frem for Stortinget våren 2003 i proposisjons form, med sikte på å gjennomføre omklassifisering fra 1 januar 2004.

2. Bakgrunn for arbeidet

I St. meld. nr. 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling, som ble behandlet av Stortinget våren 2001, blir det pekt på at dagens inndeling av det offentlige vegnettet med riksveger, fylkesveger og kommunale veger har betydelige svakheter. Det er store standardforskjeller mellom de ulike vegkategoriene. Selv om de fleste veger har en blandet funksjon, som delvis består av adkomst for ulike trafikantgrupper og delvis av en transportfunksjon over lengre avstander, går det klareste skillet mellom rent lokale boligater, som dagens kommunale veger og en del av fylkesvegene, og de øvrige vegene. Mange av fylkesvegene vil naturlig kunne klassifiseres som riksveger, og dette viser hvor vanskelig det har vært å skille mellom riks- og fylkesveger.

Med dette som bakgrunn ønsket regjeringen å utrede nærmere en todeling av vegnettet i riksveger og kommunale veger. Stortingsmeldingen angir at "en slik todeling vil bl.a. legge grunnlag for en mer enhetlig vegstandard, styrke hensynet til næringsliv og transportbrukere, samt styrke trafikksikkerhetspolitikken".

På oppfordring fra Samferdselsdepartementet startet Vegdirektoratet et utredningsarbeid om dette høsten 2001, med sikte på utarbeidelse av prinsipper for klassifisering. Departementet tar sikte på å forelegge en slik prinsipiell gjennomgang av todeling av vegnettet for Stortinget våren 2002.

Fordi det ikke er trukket endelig konklusjon om at vegnettet skal todeles, skal utredningen inneholde en prinsipiell drøfting av både fordeler og ulemper ved et todelt vegnett, også sett i forhold til fylkeskommunens utviklingsrolle.

Mandatet for utredningen er etter samråd mellom Samferdselsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet formulert slik:

"Utredningen skal drøfte prinsippene for klassifisering av vegnettet, inkludert omfanget av fremtidig stamvegnett, og vegholder (myndighets) - ansvar for gang – og sykkelveger. Arbeidet skal munne ut i et konkret forslag til vegnettsklassifisering.

Utredningen skal videre drøfte økonomiske og administrative konsekvenser av endringen, herunder ny utgiftsfordeling og endringer i rammetilskuddsordningen. Nødvendige endringer i lov – og forskriftsverket (særlig veglov og vegtrafikklov) skal utredes”.

Tidsmessig er arbeidet lagt opp slik at Stortinget innbys til å gjøre prinsipielle vedtak i løpet av 2002, mens forslag til konkret inndeling (dersom todeling) og administrative/økonomiske endringsforslag forutsettes behandlet våren 2003.

3. Historikk

Dagens klassifisering av offentlige veger ble innført gjennom vegloven av 1963, der § 2 lyder: ”Offentlige vegar er riksvegar, fylkesvegar og kommunale vegar.”

Inndelingen var et uttrykk for vegfunksjonen, beskrevet slik i Samferdselsdepartementets merknader: ”...at riksveger først og fremst omfatter de store hovedtrafikkårer og viktige veger ellers som setter større områder i vegsamband med hverandre, først og fremst de som tjener fjerntrafikken, men også viktige veger av mer landsdels- eller regional karakter. Fylkesveger vil være lokale veger som setter bygder og grender i forbindelse med riksveger eller direkte med byer og større sentra. – Kommunale veger omfatter først og fremst det man gjerne kaller boliggater, men også veger av lokal karakter som ikke normalt vil være kvalifisert til opptak som fylkesveger.”

Tilnærmet alle vel 16600 km riksveg etter daværende veglov ble automatisk riksveg, og i tillegg tok Stortinget opp ca. 6000 km tidligere fylkesveg og bygdeveg til riksveg, slik at samlet riksveg lengde ble noe over 22700 km. Alle tidligere fylkesveger og bygdeveger med unntak av de som ble oppklassifisert, totalt ca 31000 km, var forutsatt å bli fylkesveg. En del fylker nedklassifiserte imidlertid en del av det lavtrafikkerte vegnettet til kommunale veger, slik at fylkesvegnettet ble på om lag 27000 km.

Byenes gater og veger, ca. 3100km, hadde tidligere ikke vært regnet med til det offentlige vegnettet. Ca. 400 km av dette vegnettet ble tatt opp som riksveg, og resten ble kommunale veger. Sammen med nedklassifisert fylkesveg, og private veger, som var blitt vedlikeholdt av kommunene, hadde det kommunale vegnettet i 1965 en utstrekning på ca 14800 km. Ved klassifisering ble trafikkmengde og folkemengde vektlagt, slik at distrikter med folkemengde på 700-800 innbyggere skulle ha riksveg.

I 1973 oppnevnte Samferdselsdepartementet et eget utvalg til å se på klassifiseringsspørsmålet på nytt, særlig med tanke på å nedklassifisere mellom 30 og 60 % av riksvegene til fylkesveg. Arbeidet er dokumentert i NOU 1975:1.

Utvalget drøftet mulighetene for å klassifisere vegnettet mer etter funksjon, men konkluderte med at vegnettet fungerer som et system, og ikke som isolerte enheter.

De fleste transporter har start-og endepunkt i det lokale vegnett, og dette setter krav til en mer enhetlig standard, samtidig som det vil ”ha som naturlig konsekvens at de rikspolitiske interesser i utbygging og drift av vegnettet vil måtte strekke seg langt inn i det som ellers kunne synes å være mer lokalbetonte veger.”

I et valg mellom status quo, nedklassifisering med 33,5 % eller 66 %, gikk et flertall på tre (mot to) inn for å opprettholde stort sett status quo.

Flertallet vektla at myndighets- og ansvarsdelingen måtte være slik at det gis grunnlag for en mest mulig koordinert og rasjonell utbygging, samtidig som det søkes oppnådd en størst mulig desentralisert og demokratisk ansvars- og beslutningsprosess.

Virkemiddelet for å få dette til skulle være desentralisering av faglig og politisk myndighet.

Mindretallet vektla at nødvendig delegering ikke ville få tilstrekkelig effekt uten at vegene også ble nedklassifisert, og foreslo en nedklassifisering på 34 %.

Med utgangspunkt i blant annet riksvegutvalgets innstilling (NOU 1975:1) la Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1976 frem St. meld. nr. 86 (1975-76) Om reformer i lokalforvaltningen. Ved siden av å foreslå omfattende desentraliseringstiltak, gikk departementet inn for en betydelig nedklassifisering av riksvegnettet, sammen med en vurdering av fordeling mellom fylkesveger og kommunale veger.

Stortingsbehandlingen ga som resultat at gjeldende forhold mellom riksveger og fylkesveger ble opprettholdt, i påvente av at erfaringer med nytt planleggingssystem var innhentet. Samferdselskomiteen etterlyste samtidig en klassifisering som kunne bygge på mer faste kriterier med hensyn til vegenes beskaffenhet.

I forbindelse med innføring av nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner i 1986, ble i gjennomsnitt 17 % av fylkesvegene nedklassifisert til kommunale veger, og etter dette har det ikke vært større endringer i den offentlige vegklassifiseringen.

Klassifiseringsspørsmålet har imidlertid også senere vært drøftet ved flere anledninger i Stortinget. Etter at et internt utvalg i vegvesenet hadde vurdert om vegnettet burde todeles, slik at fylkesvegene skulle falle bort, ble ansvarsdelingen drøftet relativt inngående i St. meld. nr. 32 (1988-89) Norsk Veg – og vegtrafikkplan 1990-93. Konklusjonen var fortsatt tredeling. Stortinget var delt, men flertallet i samferdselskomiteen gikk inn for å opprettholde tredelingen. Mindretallets begrunnelse for todeling var særlig knyttet til behovet for bedre standard på deler av fylkesvegnettet, og behovet for et mer enhetlig vegnett for næringslivet i distriktene. Departementet ble bedt om å vurdere spørsmålet videre.

Etter at Samferdselskomiteen ved behandlingen av budsjettproposisjonen for 1993 hadde bedt om en utredning om eventuell todeling av det offentlige vegnettet i NVVP 1994-97, ble både ansvarsdelingen generelt og todeling drøftet i St. meld. nr. 34 (1992-93) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97. Vanskelighetene med å skille klart mellom lokale og nasjonale transportsystemer ble beskrevet som en hovedutfordring i forbindelse med spørsmålet om ansvarsdeling. Da departementet ikke hadde funnet det mulig blant annet å utrede konsekvensene for fylkeskommuner og kommuner av en eventuell todeling innenfor den tid som hadde vært til rådighet, ble det ikke lagt frem noen reell vurdering av todelingsspørsmålet. Stortinget tok dette til etterretning, men ba om at arbeidet med vurdering av todeling ble videreført.

St. meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011 drøftet ikke eksplisitt klassifiseringsspørsmålet, men pekte på at de viktigste fylkesvegrutene har en funksjon som kan sammenlignes med deler av det lavtrafikkerte riksvegnettet, mens standarden på det øvrige riksvegnettet ofte synes å være bedre enn standarden på fylkesvegnettet. Videre drøfting ble henvist til oppfølging av Oppgavefordelingsutvalget (jf. NOU 2000:22). Likevel tok noen av partiene opp spørsmålet i sine merknader, eksempelvis ved at Arbeiderpartiet pekte på todeling som en løsning, mens Sosialistisk Venstreparti ønsket en styrking av fylkeskommunens rolle i samferdsels- og vegspørsmål.

I NOU 2000: 22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune, gikk Oppgavefordelingsutvalget inn for å overføre ansvaret for de fylkesvise vegkontorene til det

regionale politiske nivået og omklassifisere riksvegene som ikke er stamveger til regionale veger.

I St. meld. nr. 31 (2000-2001), som er regjeringens oppfølging av oppgavefordelingsutvalget, legger imidlertid regjeringen til grunn et ordningen med et landsomfattende statlig vegvesen med statlige regionale vegkontor opprettholdes. Stortinget har sluttet seg til dette, senest i budsjettinnstillingen for 2002 (S. nr. 13 (2001-2002)), der flertallet legger til grunn at et statlig vegvesen gir best mulig styring av gjennomføringen av en nasjonal samferdselspolitikk.

4. Dagens situasjon

4.1. Data

Ved inngangen til 2001 var det offentlige vegnettet i Norge på 91453 km, fordelt med 26782 km riksveg (hvorav 7465 km stamveg), 27216 km fylkesveg og 37455 km kommunal veg. Fordeling på fylker er vist i vedlegg 1.

Til riksvegene ble det i 2000 brukt 11647, 6 mill. kroner. Av dette ble 5776,6 mill.kroner brukt til administrasjon, drift og vedlikehold, hvorav ca. 3500 mill.kroner til rene drifts- og vedlikeholdsoppgaver, og 5871 mill.kroner (hvorav 1937 mill. kroner bompenger o. l) til investeringer. Fordelingen på fylker er vist i vedlegg 2. Til fylkesvegene ble det samme år brukt 1993,2 mill.kroner, fordelt med 1369 mill.kroner til drift og vedlikehold og 624,2 mill.kroner til investeringer. Fordeling på fylker er vist i vedlegg 3. For de kommunale vegene er ikke samlet oversikt tilgjengelig.

Ut fra tilgjengelig statistikk ble i 1999 vel 80 % av totalt trafikkarbeid (kjøretøykilometer) på riks- og fylkesveger utført på riksvegene, og av transportarbeidet på riksveger ble igjen 48 % utført på stamvegene. Gjennomsnittlig trafikk pr. døgn (ÅDT) på riksvegene var i 2001 på ca 2400 kjøretøyer, mens den på fylkesvegene i gjennomsnitt lå på ca 550 kjøretøyer. Nesten 18 % av fylkesvegene hadde ÅDT mindre enn 100 kjøretøyer, og 62 % av fylkesvegene hadde en ÅDT lavere enn 300 kjøretøyer.

Ved utgangen av 2000 hadde 99 % av riksvegene fast dekke og 95 % tillatt aksellast 10 tonn, mens tilsvarende tall for fylkesvegene var 76 % fast dekke og 48 % tillatt aksellast 10 tonn. Fylkesvis oversikt er gitt i vedlegg 4.

4.2. Vegholderansvar

Dagens ansvarsdeling i vegsektoren er fastlagt i vegloven av 1963, hvor det heter at vegnettet skal være tredelt:

- staten har ansvaret for riksvegene
- fylkeskommunene har ansvaret for fylkesvegene
- kommunene har ansvaret for de kommunale vegene

I tillegg har staten ansvaret for de gang- og sykkelveger som ligger langs riksvegene, mens kommunene som oftest har ansvar for drift og vedlikehold av de gang- og sykkelveger som ligger langs fylkesvegene, selv om de er bygget for fylkesvegmidler.

Det politiske styringssystemet er under omlegging. I tråd med St.meld. nr. 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling, er fylkeskommunenes prioriteringer av investeringer på det som kalles øvrige riksveger (vel 19000 km) fra og med handlings-

programperioden 2002-2005 tillagt avgjørende vekt, innenfor de føringer som følger av Nasjonal transportplan og Stortingets behandling av denne. Det politiske ansvaret for utvikling av det regionale vegnettet blir med dette desentralisert.

Det praktiske vegholdet både på riks- og fylkesveger utøves av Statens vegvesen, med Vegdirektoratet som sentral vegstyremakt for riksveger, og inntil 1. januar 2003 vegkontorer under ledelse av en vegsjef i alle fylker. Fra og med 2003 vil det regionale vegholderansvaret formelt være lagt til fem statlige regionkontorer. I fylkesvegsaker er vegkontorene underlagt fylkeskommunal styring. Innsatsen på vegnettet er for riksveggenes del stort sett finansiert over statsbudsjettet, men med en betydelig del av investeringene finansiert av trafikantene gjennom bompenger. Fylkeskommunene svarer for utgiftene til fylkesvegene gjennom rammetilskuddsordningen. I tillegg gir staten fortsatt tilskudd til store fylkesveganlegg.

4.3. Rammetilskuddsordningen

Fra 1986 har finansiering av fylkesvegene vært inkludert i de statlige rammeoverføringene til kommuner og fylkeskommuner. Den opprinnelige modellen for "vegbidraget" til rammetilskuddet bygde på et produkt av stipulerte fylkesfaktorer og fylkesveglengder. Det ble utarbeidet fylkesfaktorer for delproduktene trafikkavhengige kostnader, vintervedlikeholds-kostnader, andre vedlikeholdskostnader og kostnader til reinvesteringer i det eksisterende vegnettet.

Gjennom behandlingen av St. meld. nr. 11 (1990-91) Om storbyenes økonomiske situasjon m.v. ble kriteriene for vegandelen forenklet, og har senere bestått av faktorene vedlikehold, med vekt 0,67, og reinvestering, med vekt 0,33. Ved beregning av fylkesfaktorene, som skulle gi grunnlag for lik transportstandard, ble det tatt utgangspunkt i modellen som blir brukt ved fordeling av vedlikeholdsmidler til riksvegnettet i fylkene, dog med noe tilpasning på grunn av manglende data for fylkesvegnettet.

Disse kriteriene er to av i alt 15 kriterier i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene. I utgangspunktet får fylkeskommunene et like stort beløp pr. innbygger (innbyggertilskuddet), men dette justeres bl.a. på grunn av variasjonen i utgiftsbehov mellom fylkeskommunene. Rammetilskudd og skatteinntektene til fylkeskommunene ses under ett. Dette er fylkeskommunenes frie inntekter, som kan disponeres fritt innenfor gjeldende lover og regler. Fylkeskommunenes regnskaper viser hvor stor del av de frie inntektene som brukes til å finansiere fylkesveger etc.

5. Drøfting av ulik klassifisering

5.1. Vegnettsvurderinger

I enda større grad enn på 1970-tallet må vegnettet betraktes som et system og ikke som isolerte enheter. Som det er pekt på i St.meld. nr 31 (2000-01) er standardforskjellene store, og næringslivet får ikke utnyttet verken kapasiteten i store deler av vegnettet eller tilgjengelig kjøretøypark. Misforholdet i standard har økt gjennom mange år, ved at det ikke har vært mulig å holde samme drifts- og vedlikeholdsstandard på fylkesvegnettet som på riksvegene. I flere fylker har dessuten utviklingen av fylkesvegnettet gjennom utbedring og nyanlegg nesten stoppet helt opp..

Av hensyn til ulike former for transportbrukere, som ikke skiller mellom de ulike vegkategorier, er det nødvendig å finne frem til et regime som over noe tid reduserer standardgapet mellom veger som inngår i et mer eller mindre finmasket vegtransportnett. Større helhet i transportnettet, og i prioriteringer på dette, er viktig også for å tilpasse vegnettsutviklingen til pågående og planlagt arealutvikling, og for å kunne tilby ulike trafikantgrupper mer tilpassede løsninger. Alternativene er fortsatt tredeling, eller en todeling, der fylkesvegnettet fordeles på stat og kommuner alt etter funksjon og viktighet.

Med et tredelt vegnett er det dessverre grunn til å tro at utviklingen i stor grad vil måtte fortsette som hittil, med stadig større standardforskjell mellom riks – og fylkesveger, så lenge fylkeskommunenes økonomi ikke blir vesentlig bedret. Todeling vil i større grad sikre at de midlene som ut fra statens forutsetninger skal brukes til vegformål, vil bli brukt til dette, og uansett budsjettnivå vil det bli enklere å utvikle et mer harmonisk vegnett for nasjonale og regionale transport, fordi det vil være mulig å angripe flaskehalsene i et utvidet vegnett i mye større grad. Todeling vil også gi mulighet for en mer harmonisert utbygging av gang- og sykkelvegnettet, der innsatsen hittil i stor grad har vært knyttet til riksvegene, selv om blant annet mange fylkesveger med stor trafikk tjener som skoleveg. Med dagens klassifisering har det i tillegg vist seg vanskelig å gå løs på større prosjekter på fylkesvegnettet, fordi de økonomiske bindingene i fylkeskommuneøkonomien har vært for store. I noen grad har ”alternativ bruk av riksvegmidler” vært brukt på fylkesveger for å løse spesielle transportproblemer.

5.2. Vegholderansvar

Spørsmålet om hvem som skal ha ansvaret for å forvalte de ulike deler av vegnettet, har vært drøftet ved flere anledninger, kf. kap.3. Oppgavefordelingsutvalget gikk i NOU 2000:22 inn for at statens ansvar som vegstyremakt skulle begrenses til stamvegene (ca.7400km), mens de øvrige riksvegene skulle overføres til 10-15 regionale enheter sammen med fylkesvegene. Vegkontorene ble foreslått overført til et regionalt nivå, som skulle erstatte fylkeskommunene.

I St. meld. nr. 31 (2000-2001), som er regjeringens oppfølging av NOU 2000:22, la imidlertid regjeringen til grunn at ordningen med et landsomfattende statlig vegvesen med statlige regionale vegkontorer skulle opprettholdes.

Date ble begrunnet med at det er nødvendig med sterke statlige enheter regionalt for å ivareta nasjonale interesser knyttet til transport, som for eksempel forvaltning av den del av vegnettet som er av nasjonal betydning, for å få en mest mulig sammenhengende standard på vegnettet, samt for å kunne gjennomføre trafikksikkerhetspolitikken.

Senest ved behandlingen av Samferdselsbudsjettet for 2002 har Stortinget fulgt opp dette, ved at komitéflertallet la til grunn at et statlig vegvesen vil gi best mulig styring av gjennomføringen av en nasjonal samferdselspolitikk, og at den regionale styringen skal skje gjennom et regionalisert Statens vegvesen.

Det legges derfor til grunn at vegforvaltning både av stamvegene og av det regionale vegnettet vil skje i regi av staten, uansett todeling eller tredeling av vegnettet. For Statens vegvesen som utøvende vegholder vil todelt vegnett stort sett gi positive effekter. Endringer i styringssystem og eierskap vil gi muligheter for å effektivisere vegholdet, både gjennom forenklet regnskapsførsel og rapportering, og ved at vegnettet blir mer helhetlig.

5.3. Planlegging i vegsystemet

Virksomheten på det statlige vegnettet styres i dag gjennom Nasjonal transportplan (NTP), som rulleres hvert fjerde år. Stortinget trekker der opp retningslinjer for innsatsen på vegnettet, og fastlegger rammer for innsatsen i en tiårsperiode, med større konkretisering for de første fire årene.

Med utgangspunkt i stortingsbehandlingen utarbeides handlingsprogram for investeringer både på stamvegnettet og det øvrige riksvegnettet. Vegdirektoratet utarbeider og fastlegger programmet for stamvegene. Handlingsprogrammet for de øvrige riksvegene blir utarbeidet av vegkontorene, men etter Stortingets behandling av St. meld. nr. 31 (2000-2001) skal nå fylkeskommunen ha avgjørende innflytelse på prioriteringene, innenfor de rammer som er satt av Stortinget og Samferdselsdepartementet. Den årlige innsatsen fastlegges gjennom behandlingen av statsbudsjettet, fortsatt slik at fylkeskommunen skal ha avgjørende innflytelse på prioriteringene.

Stortinget fastlegger også rammer for drift og vedlikehold, både i NTP- sammenheng og gjennom de årlige budsjetter. Fordelingen på de ulike fylker fastsettes av Vegdirektoratet, med grunnlag i beregningsmodeller og behovsoversikter. Innsatsen på fylkesvegnettet styres gjennom fylkeskommunens fireårige økonomiske langtidsplan, som rulleres hvert år, og med årlig konkretisering gjennom handlingsplaner knyttet opp til budsjettprosessen.

Gjennom todeling vil staten først og fremst oppnå å kunne fastlegge rammer og politikk for en større del av det totale vegnettet, og med det bidra til en mer harmonisert utvikling av vegtransportsystemet. Samtidig sikrer staten seg at de midler som beregningsmessig og ut fra politiske og faglige vurderinger er tenkt brukt til vegformål på det regionale vegnettet, virkelig blir anvendt til dette. Dersom staten trekker mer ut av rammetilskuddet enn hva som har vært brukt til vegformål i den enkelte fylkeskommune, vil dette på den annen side ytterligere svekke fylkeskommunens økonomiske situasjon, etter hvert som kostnadsnøkkelen tilpasses nye objektive kriterier.

Fysisk planlegging skjer i regi av fylkeskommuner og kommuner, selv om Statens vegvesen har anledning til å fremme rene vegplaner for behandling av kommune eller fylkeskommune. Fylkeskommunen har ansvar for fylkesplanen, som består av mål og langsiktige retningslinjer for utviklingen i fylket, og er et samordnet handlingsprogram for de statlige og fylkeskommunale sektors virksomhet.

Oppgavefordelingsutvalget pekte i sin utredning på at fylkeskommunen ikke har lyktes så godt som sentral drivkraft og tilrettelegger for regional utvikling. Årsakene er i følge utredningen at fylkeskommunen ikke har evnet å utnytte det handlingsrom den har hatt, men også mangel på økonomiske virkemidler og lite ryddig ansvarsfordeling mot regional statsforvaltning.

I St. meld. nr. 31 (2000-2001) peker derfor regjeringen på at selv om kommunen fortsatt skal være den primære myndighet i arealforvaltning og lokal samfunnsutvikling, har planlegging og disposisjoner innenfor en kommune ofte så vesentlig betydning utenfor kommunegrensene at det er behov for å gi fylkesplanleggingen økt betydning. Ikke minst vil dette gjelde for infrastrukturplanleggingen.

Med en todelt vegklassifisering får fylkeskommunen gjennom det nye styringssystemet en mer eksplisitt styringsfunksjon, gjennom politisk ansvar for innsatsen på et utvidet

riksvegnett, og samtidig en bedre mulighet for koordinert utvikling av dette vegnettet, også når det gjelder trafikksikkerhets- og miljøinnsats. Fortsatt tredeling vil imidlertid gi fylkeskommunen en bredere økonomisk basis, med større mulighet for en helhetlig prioritering av viktige oppgaver for fylkeskommunen.

Etter Vegdirektoratets syn vil ikke eventuell todeling influere på fylkeskommunens rolle i regional utvikling, så lenge fylkeskommunen skal ha avgjørende innflytelse på hvordan investeringsmidlene skal brukes på det øvrige, utvidete riksvegnettet.

All planlegging av vegprosjekter skjer nå innenfor bestemmelsene i Plan- og bygningsloven, med kommunen som planmyndighet. Statens vegvesen har hjemmel til å fremme tematiske planer for rene vegprosjekter, dog med kommunal/fylkeskommunal sluttbehandling og godkjenning.

Så langt det gjelder planlegging av areal- og næringsutvikling, og av infrastrukturiltak i vegnettet, vil det derfor prinsipielt ikke være forskjeller i fylkeskommunens innflytelse og medvirkning uansett to- eller tredeling av vegnettet. Det vil være fylkesplanen som trekker opp rammene for økonomisk og fysisk innsats i fylket. Med et todelt vegnett vil fylkestinget gjennom behandlingen av forslag til Nasjonal Transportplan og etterfølgende handlingsprogram trekke opp rammene for innsats på et utvidet riksvegnett, mens det med et fortsatt tredelt vegnett vil bli en delt behandling, dog uten mulighet til å prioritere over ansvarsgrensene.

5.4. Økonomi

Staten står for det vesentlige av midler til administrasjon, drift, vedlikehold og investeringer på riks og fylkesvegnettet; gjennom direkte bevilgninger, tillatelse til innkreving av bompenger og gjennom rammetilskudd til fylkeskommunene.

Ved fortsatt tredeling vil den eneste endring i forhold til dagens situasjon være at fylkeskommunen vil ha en sterkere innflytelse på hvordan midlene til det øvrige riksvegnettet skal brukes.

Med en todeling av det offentlige vegnettet vil dagens rammetilskuddsordning bli endret. Deler av det rammetilskuddet som i dag går til fylkeskommunene vil inngå i budsjetttrammene til øvrig riksveg, mens resten av midlene blir å fordele til enkeltkommuner etter nærmere fastsatte nøkler og vegnettsutstrekning. Rammetilskuddet til fylkeskommunen vil bli redusert, og uten endringer i andre "nøkler" vil muligheten til å gjennomføre lovpålagte oppgaver bli redusert.

På den annen side vil staten ha større sikkerhet for at de midlene som ut fra dagens rammetilskuddsordning er tenkt benyttet til tiltak i vegnettet, virkelig blir brukt til formålet.

For kommunene vil den største usikkerheten være knyttet til om de gjennom rammetilskudd eller på annen måte gis økonomisk mulighet til å opprettholde og eventuelt øke standarden på det vegnettet som de skal overta ansvaret for. Det vil i tillegg være usikkerhet om statens vilje til å opprettholde det nødvendige nivået på fremtidige overføringer. Dersom kommunene ikke gis økonomisk mulighet til å gjennomføre et forsvarlig drifts- og vedlikeholds nivå på den del av vegnettet som blir nedklassifisert, vil de brukere som sogner til til disse vegene være bedre tjent med fortsatt tredelt vegnett.

5.5. Administrasjon

Stortinget har både gjennom behandlingen av St. meld nr 31 (2000-2001) og budsjett – proposisjonen for 2002 gått inn for å beholde et landsomfattende Statens vegvesen.

Etter vegloven er Statens vegvesen ansvarlig for administrasjonen både av riks – og fylkesveger, og to–eller tredeling vil derfor ikke påvirke administrasjonsordningen. Todeling vil likevel ha som konsekvens at fylkeskommunen mister noe formell myndighet, som gjør det nødvendig med endringer i vegloven. På den annen side blir fylkeskommunens styringsfunksjon mer eksplisitt, ved at dens oppgave blir konsentrert om overordnet planlegging gjennom fylkesplan og medvirkning i kommunal planlegging, uttalelser til statlige prioriteringer på stamvegnettet, samt prioritering av innsatsen for utvikling av det øvrige riksvegnettet i fylket.

For vegetaten vil todeling gi som resultat enklere budsjett – og regnskapssystem, ved at det bare blir en ”rapporteringsløype”, noe som vil gjøre forholdene lettere både for administrasjonen og for dem som skal utføre de ulike oppgavene ute på vegen. Med bare en ”oppdragsgiver” for det regionale vegnettet vil også mulighetene for god målstyring bli bedre, og koordinert styring av innsatsen på et felles vegtransportnett vil også gi grunnlag for større effektivitet på vegsektoren.

I de fleste av landets kommuner er den vegfaglige kompetansen beskjeden, og det er liten samlet oversikt over vegnettets standard og vedlikeholdsbehov. Med dette som utgangspunkt er det naturlig at kommunene vil vike tilbake for å overta et større vegnett, For de fleste mindre og mellomstore kommuner vil fortsatt tredeling være å foretrekke, med mindre staten overtar ansvaret for den vesentlige del av vegnettet.

På den annen side er det slik at det er den minst viktige delen av fylkesvegnettet som vil bli nedklassifisert ved en todeling, sammen med det som måtte være utpregede boligveger. Dette vegnettet har hatt minst oppmerksomhet fra fylkeskommunens side, og en overføring til kommunene vil gi økt mulighet for nødvendig standardbedring på disse vegene, forutsatt at nødvendige midler følger med.

Et større kommunalt vegnett vil måtte medføre økt kommunal satsing på vegforvaltning, og samtidig gi grunnlag for en kompetanseoppbygging som bør kunne gi mer effektivt veghold, enten gjennom egen forvaltning, interkommunalt samarbeid eller kjøp av forvaltningstjenester eksempelvis fra Statens vegvesen eller større kommuner.

5.6. Transportbrukerne

Vegnettet er den dominerende infrastruktur for avvikling av landverts transport i Norge. I 1998 sto vegene for ca. 79 % av innenlands transportarbeid for persontransport, og lastebilene sto samtidig for ca 80 % av landverts innenlands godstransport.

Fra 1970 til 1998 har det vært en tilnærmet tredobling av transportarbeidet på veg. Hovedfaktorene bak utviklingen er vegnettets utstrekning og kvalitet og strukturendringer i næringslivet. Etter hvert som vegnettet er blitt utbygd og kvaliteten generelt er bedret, er det først og fremst strukturendringene i næringslivet som har fått stadig større betydning for både sammensetning og omfang av transport. Kjennetegnet er hyppige direkte transporter som kostnadmessig oppveies av innsparinger gjennom redusert lagerbehov, sentralisering og færre feilvarer.

Denne utviklingen ventes å vedvare, både med krav om bedre stamvegnett for de lange transportene, men også vektlegging av knutepunkter for omlasting og bedret standard på det mer underordnede vegnettet, fordi de fleste transporter både starter og ender på det lokale vegnettet. En harmonisert utvikling av vegtransportnettet vil derfor være svært viktig for utvikling av bedriftenes konkurransevne.

Også for andre transportbrukere er det viktig med harmonisert vegnettsutvikling. Særlig for "transportstrekningene" i kollektivnettet er det viktig med akseptabel standard på vegnettet for effektiv avvikling av rutetrafikken, og gående og syklende har i dag i gjennomsnitt dårligere vilkår langs fylkesveger enn langs riksveger med tilsvarende trafikk.

6. Anbefaling

Med utgangspunkt i drøftingene i forrige kapittel har Vegdirektoratet konkludert med å anbefale et todelt vegnett, med kommunale veger, som omfatter dagens kommunale veger og en del av dagens fylkesveger, og riksveger, som omfatter resten av det offentlige vegnettet.

Hovedbegrunnelsen er hensynet til de ulike brukergruppene, og samfunnets behov for et velfungerende vegtransportnett i arbeidet med å virkeliggjøre overordnede politiske mål, slik de blant annet er formulert i St. meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011: "Regjeringen vil føre en transportpolitikk som bidrar til å nå overordnede mål om velferd for alle, bosetting og utvikling av et livskraftig næringsliv i alle deler av landet."

Todeling vil i tillegg være best egnet til å oppfylle regjeringens mål om et samordnet og effektivt transportsystem, der samordning oppnås "ved at beslutninger om investering, drift og vedlikehold tas etter en helhetlig prioritering i den enkelte transportsektor og mellom transportsektorer".

Todeling vil også bidra til økt effektivitet og bedre målstyring i Statens vegvesen, blant annet gjennom forenklet regnskaps- og rapporteringssystem.

Det vil også være av stor betydning for ulike brukergrupper at de sikres mer ensartet drift og vedlikehold, tilpasset trafikkmengde og viktighet, men mer uavhengig av administrative grenser.

Om reformen skal lykkes, må det imidlertid skapes en situasjon som gjør at også kommunene – og de lokale vegbrukerne, kan fremstå som vinnere.

7. Utforming av todelt vegnett

Hovedbegrunnelsen for å innføre et todelt offentlig vegnett er behovet for et mer helhetlig vegtransportnett, som utvikles og forbedres etter en felles prioritering, og skilles fra et mer lokalt vegnett med utpreget adkomstfunksjon.

Todeling vil også gi enklere og mer effektiv administrasjon, særlig for Statens vegvesen, men også for de kommunene som vil få et mer omfattende vegnett, som igjen vil måtte tvinge frem en mer profesjonell vegforvaltning

7.1 Klassifiseringskriterier

Dagens fylkesvegnett er vel 27200 km langt, og spenner fra viktige transportårer for næringslivet til rent lokale bolig-gater. Det er tidligere gjort flere forsøk på å finne frem til hvilke veger som bør inngå i et utvidet riksvegnett. Senest i 2000 gjennomførte vegkontorene en klassifisering av fylkesvegnettet for å finne frem til det som ble definert som "viktige transportårer på fylkesvegnettet", med sikte på å få til en administrativ oppskrivning til 10 tonn aksellast på dette vegnettet uten forutgående forsterkningstiltak.

Blant de viktigste kriteriene var:

1. Veger som betjener bedrifter med behov for tunge og store kjøretøy, uavhengig av befolkningsgrunnlag.

2. Veger av regional karakter som danner en hovedvegforbindelse mellom:
 - minst to kommuner
 - regionale sentra og kommunale sentra
 - fylkesvegnettet og riksvegnettet
 - fylkesvegnettet og trafikknutepunkter med regelmessig ruteanløp
3. Viktige veger som betjener primærnæringer og reiseliv

Vegkontorene har muligens brukt kriteriene noe ulikt, og dette har medført at mellom 26 % og 68% er blitt klassifisert som viktige fylkesvegruter i de forskjellige fylkene, med et gjennomsnitt på landsbasis på 45 %.

Det vil være naturlig å bygge videre på disse kriteriene når det skal foretas en konkret vurdering av hele fylkesvegnettet. I løpet av vinteren vil Vegdirektoratet ved hjelp av ulike dataregistre lage et forslag til fordeling av fylkesvegene i riksveger og kommunale veger. I tillegg til kriteriene nevnt over, vil det bli brukt registre som gir oversikt over årsdøgnetrafikk (ÅDT), antall innbyggere som sogner til de ulike vegene, samt oversikt over næringslivslokaliseringer.

Kriteriene over er utformet med tanke på transportruter utenfor byområdene. I utgangspunktet ser Vegdirektoratet for seg at de fleste fylkesveger i byene vil bli kommunale veger.

Forslaget til konkret klassifisering vil gjennom vegkontorene bli sendt respektive kommuner til uttalelse, som utgangspunkt for det endelige klassifiseringsforslag.

Foreløpig er det ikke mulig å si noe sikkert om hvor store deler av fylkesvegnettet som vil bli plassert i de ulike kategoriene, men etter Vegdirektoratets syn vil det vil være naturlig å sette grensen slik at mellom 40 og 60 % av fylkesvegnettet blir nedklassifisert.

7.2 Økonomiske forhold

Av kapittel 5 fremgår det at staten står for det vesentlige av midler til finansiering av fylkesvegnettet gjennom rammetilskudd til fylkeskommunene. Som nevnt i kap.4.3 inngår finansiering av fylkesveger som to av i alt 15 kriterier for beregning av rammetilskuddet, og det er ikke mulig å få frem isolerte tall for hvor stor del av rammetilskuddet som beregningsmessig skal brukes til vegformål.

Dersom fylkeskommunenes økonomiske ansvar for fylkesvegene overføres til staten og kommunene, vil det være naturlig å bruke samme betraktningssmåte som ved sykehusreformen når rammetilskuddet til fylkesveger skal trekkes ut. Her ble det tatt utgangspunkt i hva hver fylkeskommune hadde brukt av de frie inntektene til sykehus, og dette ble så trukket ut av rammetilskuddet. Etter en overgangsperiode på fem år skal uttrekket fordeles etter kostnadsnøkkelen.

I St..prp. nr. 1 (2000-2001), side 179, er det angitt at fylkeskommunenes faktiske utgifter til fylkesveger gjennom inntektssystemet var ca.1885 mill. kroner i 2000. I tillegg ble det over statsbudsjettet bevilget ca.225 mill. kroner til ulike tiltak på fylkesvegnettet. I vedlegg 5 er regnskapsførte midler til fylkesvegformål i 2000 sammenholdt med fylkesvegglengder. Gjennomsnittlig ble det brukt kr. 74000 pr. km til anlegg, drift og vedlikehold av fylkesvegene, med variasjon mellom kr 37200 i Finnmark og kr. 130800 i Akershus.

Til drift og vedlikehold ble det i gjennomsnitt brukt kr. 50300 pr. km, varierende fra kr. 35300 i Østfold til kr. 97900 pr. km i Akershus.

For kommunale veger og gater er det hentet aggregerte tall fra KOSTRA- systemet (KOMMUNE- STAT- RAPPORTERING). For de vel 200 kommuner som ligger inne i dette systemet, er det oppgitt at gjennomsnittskostnad for nyanlegg, drift og vedlikehold for 2000 beløp seg til ca. kr. 54200 pr. kilometer veg og gate.

Når deler av fylkesvegnettet i en ny klassifisering blir tatt opp som riksveg, er det naturlig at deler av rammetilskuddet blir overført til riksvegbudsjettet, mens det resterende blir å fordele på kommunene gjennom rammetilskuddsordninger.

Utfordringen blir å finne frem til nøkler som er tilstrekkelig detaljerte til at det blir mulig å fordele tilskuddet etter den reelle belastning, ut fra kunnskap om trafikkmengde – og sammensetning, klimatiske forhold etc., samt midler til reinvesteringer i vegnettet.

7.3 Forslag til fordelingsmodell

Vegdirektoratet vil gå inn for å beregne nødvendig tilskudd til kommunenes forvaltning av sitt nye vegnett etter de samme prinsipper som brukes for å fordele bevilgningene til drift og vedlikehold av riksveger. I modellen må det beregnes kostnader for drift, vedlikehold og nødvendige reinvesteringer, mens kostnader som vil oppstå som følge av endret bruk (nye boligfelt og annen næringsutvikling), forutsettes budsjettert innen de ordinære kommunale budsjetter.

Vegdirektoratet har utarbeidet kvalitetskrav for drift og vedlikehold av riksvegnettet. Med basis i disse kravene er det utarbeidet et kostnadsberegningsgrunnlag for drift og vedlikehold av riksvegene. For de vegene som blir nedklassifisert, foreligger ikke like gode oversikter over standard og utstyr som på riksvegnettet. Behovet vil derfor bli beregnet ved å gjøre sammenligninger mellom disse vegene og riksveger med tilsvarende trafikk, klima og lignende forhold.

En stor del av fylkesvegnettet er i dag i dårlig forfatning som følge av nedprioritert vedlikehold gjennom lang tid. Kostnader for å rehabilitere dette vegnettet til akseptabel bæreevnestandard vil bli beregnet og lagt inn i modellen.

Resultatene fra beregningene vil senere bli brukt for beregning av rammetilskudd, som vil bli fordelt som en del av de økonomiske overføringene til primærkommunene.

7.4 Andre forhold

Fra 1994 har staten tatt ansvaret både for å bygge og vedlikeholde gang- og sykkelveger langs riksveger. Det synes rimelig å beholde denne ordningen uendret når en del fylkesveger blir klassifisert som riksveg i et todelt vegnett. Dersom det er gang- og sykkelveger langs fylkesveger som etter ny ordning blir kommunal veg, forutsettes disse også å bli kommunale. Vegdirektoratet arbeider ellers for tiden med forslag til retningslinjer for statens ansvar for sammenhengende nett for sykkeltrafikk i byer og tettsteder, og disse vil bli implementert så snart de er behandlet av Stortinget.

På tilsvarende måte vil det være riktig å behandle ferjesamband i dagens fylkesvegnett, slik at det blir samsvar mellom vegklassifisering, ferjesambandsklassifisering og dermed økonomisk ansvar for ferjedriften.

Det vil likevel være aktuelt å foreta en spesiell vurdering av fylkeskommunale ferjesamband som etter omklassifisering av vegnettet blir liggende i en kommunal vegrute, for å se om det kan være aktuelt for staten å ta det økonomiske ansvaret for driften.

Statens vegvesen er under omorganisering, og fra 2003 vil myndighetsdelen være organisert i fem regioner, mens produksjonsvirksomheten vil være organisert som et eget aksjeselskap, som skal få det vesentlige av sine oppdrag i konkurranse med privat sektor.

Drift og vedlikehold av det statlige vegnettet vil i større grad bli satt bort i funksjonskontrakter, og det bør da kunne ligge godt til rette for å ta deler av det kommunale vegnettet med i ulike kontrakter for å gi større effektivitet.

Vegdirektoratet har i utgangspunktet ønsket at alle økonomiske forhold ved en omklassifisering skulle bli ordnet gjennom rammetilskuddsordningen. Vegene endrer ikke funksjon; det er bare vegholderansvaret som overføres fra fylkeskommunen til den enkelte kommune.

I dette tilfellet må det likevel tas i betraktning at innsatsen på fylkesvegnettet gjennom år har vært utilstrekkelig i mange fylker. Senest i St. meld. nr.37 (1996-97) NVVP 1998-2007 ble det lagt frem tall som viste at utbedring av det samlede fylkesvegnettet til en "akseptabel" standard ville beløpe seg til ca 8 milliarder kroner, hvorav 2 milliarder kroner til den transportmessig viktige delen av vegnettet. Ved omklassifiseringen må det videre tas hensyn til vegloven §7, som i siste ledd har en bestemmelse om tekniske krav som skal være oppfylt før omklassifiseringen:

"Vedtaket etter første og andre ledd kan likevel ikke settast i verk utan at vegen oppfyller tekniske krav etter nærare retningslinjer gitt av departementet."

Kravene er beskrevet i eget rundskriv fra Vegdirektoratet, hvor det fremgår at bestemmelsene må forstås slik at det må unngås at veger som skal nedklassifiseres fra fylkesveg må opprustes til å ligge over det som er vanlig standard for de øvrige fylkesvegene.

Vegdirektoratet vil derfor, for å rette på de mest prekære mangler i det vegnettet som skal nedklassifiseres, foreslå at det opprettes et eget forsterkningsprogram for veger som skal bli kommunale. Programmet bør gjøres tidsbegrenset, eksempelvis for fire år. For hjelp i prioriteringsarbeidet kan det være aktuelt å vurdere eksempelvis en ordning med kommunal egenandel, eller at det bevilges et maksimalbeløp pr kilometer til nødvendig opprusting.

Selv om det er et stort etterslep i vegstandard på store deler av dagens fylkesvegnett (som vist foran), er det usikkert om ny klassifisering vil utløse "friske midler" til bruk for vegformål. I så fall må midler hentes gjennom refordeling av samlet ramme til vegformål, og dette kan få betydning for omfanget på et forsterkningsprogram. Når vegnettet skal gjennomgås for ny klassifisering, vil det også være naturlig å vurdere om det er deler av riksvegnettet eller det kommunale vegnettet som bør få en annen klassifisering.

8. Stamvegnettets omfang i todelt vegnett

8.1. Nytt styringssystem

Gjennom Stortingets behandling av St. meld. nr. 41 (1993-94) om nytt styringssystem for Statens vegvesen, ble det avklart at det i det nye styringssystemet skulle gjøres et klart skille mellom stamvegene og de øvrige riksvegene, slik at stamvegene vurderes og bygges ut

uavhengig av fylkesgrenser og med sterkere prioritering og koordinering fra sentrale myndigheter.

Etter behandlingen av St. meld. nr. 31 (2000-2001) skal fylkeskommunens prioriteringer innenfor fylkesfordelt ramme til investeringer i øvrig riksvegnett tillegges avgjørende vekt, innenfor føringer fastlagt av Stortinget og departementet.

Dette gjør det naturlig å vurdere om stamvegnettets omfang bør endres i et todelt vegnett. Begrunnelsen er først og fremst statens behov for å samordne/styre innsatsen på viktige vegruter som krysser fylkesgrensene, dernest om deler av vegnettet har eller vil få utvidet betydning i transportsammenheng, slik at videre utvikling bør skje innenfor rammene av stamvegstandard.

Videre er det aktuelt å vurdere viktige ledd i vegnettet som det er rimelig å vente at fylkeskommunene ikke vil prioritere innenfor "sine" rammer, eksempelvis tilknytninger til viktige knutepunkter og terminaler. Også dette gjør det aktuelt å vurdere stamvegnettets omfang.

8.2.Dagens stamvegnett

Dagens stamvegnett ble fastlagt gjennom behandlingen av St. prp. nr. 44 (1995-96), og utgjør pr1. januar 2001 ca 7240 km når ikke ramper og mindre vegarmer regnes med. Dette tilsvarer 27,6 % av dagens riksvegnett, og vel 48 % av transportarbeidet på riksvegene ble avvirket på dette vegnettet.

Gjeldende kriterier for stamvegklassifisering ble fastlagt i samme proposisjon, og er som følger:

1. Alle Europaveger
2. Hovedtransportruter til og fra utlandet som fortrinnsvis er knyttet opp mot et stamvegnett i nabolandet
3. Gjennomgående ruter av stor betydning for transporter mellom landsdeler. Der det er alternative ruter, skal normalt bare en rute inngå

Stamvegnettet er inndelt i 18 ruter, uavhengig av fylkesgrenser, med rutelengde varierende mellom 40 km og 1378 km.

8.3.Mulige nye stamveger

Forut for St. prp. nr. 44 (1995-96) ble det gjennomført en relativt omfattende prosess, hvor et forslag til stamvegnett fra Vegdirektoratet basert på vegkontorenes vurderinger ble politisk behandlet i fylkeskommunene.

Fylkeskommunene ønsket den gang et noe mer finmasket stamvegnett enn hva Vegdirektoratet hadde lagt opp til. Noen av forslagene ble fulgt opp, bl. a. ved at rv20, som var foreslått nedklassifisert av departementet, og rv23 Oslofjordforbindelsen, ble tatt opp som stamveger.

I denne utredningen har Vegdirektoratet valgt å bygge videre på det arbeidet som ble gjort i 1994-95, og har i tillegg trukket inn noen flere vegstrekninger, som det er aktuelt å vurdere når stamvegnettets omfang nå skal gjennomgås.

I en slik vurdering er det også nødvendig å vurdere stamvegkriteriene.

Vegdirektoratet vil foreslå å beholde eksisterende kriterier, dog slik at kriterium 3 endres slik: Gjennomgående ruter av stor betydning for transporter mellom landsdeler og regioner.

Begrunnelsen er at det er viktig for staten å ha kontroll med hovedrutene som går mellom de store byområdene, og at todeling med nytt styringssystem krever et mer finmasket stamvegnett, hvor også viktige ruter mellom regioner og i enkelte tilfeller fylker blir vurdert i stamvegsammenheng.

Det er aktuelt å foreslå endringer i stamvegnettet når Samferdselsdepartementet legger frem for Stortinget en prinsipiell gjennomgang av todeling våren 2002.

Vegdirektoratet vil utarbeide et endelig forslag til nytt stamvegnett etter høringen av dette dokumentet.

8.4. Vurderte endringer i stamvegnettet

Utgangspunktet for vurdering av endringer er det eksisterende stamvegnettet. Endringer av stamvegnettet vil være spørsmål om reduksjoner eller tillegg.

Vegdirektoratet har vurdert å foreslå følgende stamveger nedklassifisert:

- Rv20 mellom Elverum og Kongsvinger kan sies å falle utenfor også de nye kriteriene, men senest ved behandlingen av St. prp. nr. 44 (1995-96) gikk samferdselskomiteen etter en helhetsvurdering inn for å opprettholde vegen som stamveg.
- Flere Europaveger i Nord-Norge har ingen utpreget stamvegfunksjon, selv om de er viktige turistveger. Eventuell nedklassifisering krever enten endring av stamvegkriteriene eller endring av AGR-avtalen om internasjonale hovedtrafikkårer.

Vegdirektoratet vil ikke gå inn for å nedklassifisere noen av disse vegene. I tillegg vil Vegdirektoratet gå inn for å innlemme følgende veger i stamvegnettet:

- Rv4 Oslo – E6 v/Mjøsbrua er den korteste vegen mellom Lillehammer og Oslo, og betjener næringslivet i Sør-Oppland.
- Rv7 mellom Hønefoss og Granvin/Voss er fortsatt den viktigste ruta mellom Oslo og Bergen, selv om åpningen av Lærdalstunnelen høsten 2000 har ført til en viss overføring særlig av tungtrafikk til E16 og rv52. Rv7 er også en del av ruta mellom Sogn og Oslo over Hemsedalsfjellet, som er foretrukket det meste av året.
- Rv13 mellom Jøsendal (x E134) og Voss har fått økt betydning i stamvegsammenheng etter åpningen av Lærdalstunnelen og Folgefonnstunnelen.
- Rv35 mellom Hønefoss og Jessheim x E6 blir skiltet som stamveg når anlegget Lunner – Gardermoen blir åpnet høsten 2003. Ved å forlenge stamvegruta fra Hønefoss til Hokksund, fullføres "ring 4" rundt Oslo, som i et langsiktig perspektiv vil kunne avlaste Oslo for gjennomgående næringstrafikk.
- Rv52 mellom Borlaug og Gol i Hallingdal er en foretrukket forbindelse store deler av året for trafikk mellom Sogn og Osloområdet, og bør også inngå i en felles prioritering for transportkorridoren mellom Bergen og Oslo.
- Rv150 (Store Ringvei) i Oslo. Stamvegnettet i Oslo har hittil bestått av E6 og E18, supplert med rv 190 mellom Alnabru og Sørenga, men likhetsbetraktninger og viktighet tilsier stamvegstatus også for rv150.

I tillegg er følgende veger vurdert, uten at de foreløpig er anbefalt klassifisert som stamveger:

- Rv9 mellom Kristiansand og Haukeligrend kan bli en viktig veg dersom Kristiansand blir valgt som en hovedterminal for sjørtransport av gods mot Europa

- Rv19/rv306 er viktige tilførselsveger til ferjesambandet mellom Moss og Horten.
- Rv33 mellom Gjøvik og E16 ved Bjørgo, kombinert med rv51, har en funksjon som forbindelse mellom Vestlandet og Mjøsområdet, men har relativt liten tungtrafikk, og vegen krysser heller ikke fylkesgrenser.
- Rv36 mellom E134 i Seljord og Eidanger kan være et alternativ til rv9 forutsatt økt ferjetrafikk mot kontinentet.
- Rv92 mellom Karasjok og Karigasniemi har relativt betydelig trafikk i forhold til E6 mellom Karasjok og Utsjok, men innslaget av tungtrafikk er lite.

Tilknytning til terminaler ble behandlet i St. prp. nr. 44 (1995-96), og departementet gikk den gang inn for at ordinær riksvegtilknytning var tilstrekkelig som forbindelse mellom terminalområder og nærliggende stamveger. Det nye styringssystemet vil gjøre det mer aktuelt med stamvegarmer inn til større havneterminaler. I forbindelse med forarbeidene til neste revisjon av NTP, gjøres det nå en utredning i Kystdirektoratets regi om havnenes tilknytning til veg- og jernbanenettet. Inntil denne er ferdig behandlet vil ikke Vegdirektoratet tilrå endringer i klassifisering for tilførselsvegene.

Vegdirektoratet ser også at det kan være aktuelt å vurdere forlengelse av enkelte stamveger frem til naturlige endepunkter, eksempelvis Florø, Måløy, Harstad og Hammerfest, men også her avventes høringen. I vedlegg 6 er gjeldende og foreslått stamvegnett inntegnet.

9. Administrative og økonomiske endringer

Todeling av det offentlige vegnettet vil medføre behov for endringer i lovverket, og tilhørende forskriftsverk. Disse endringene vil bli nærmere behandlet i neste fase av arbeidet, og bli forelagt Stortinget i egne proposisjoner, sannsynligvis våren 2003.

9.1 Juridiske forhold

Todeling av vegnettet fordrer endring både av vegloven og vegtrafikkloven og av forskriftene til disse lovene.

I vegloven må i alt 33 paragrafer endres, og endringene kan sorteres i fire kategorier. For det første gjelder det bestemmelser hvor myndighet på fylkesveg allerede er lagt til vegkontorene. Her vil endringene kunne gjennomføres rent redaksjonelt, siden endringene ikke innebærer realitetsendring av fylkeskommunens faktiske myndighet.

Videre gjelder det bestemmelser som legger reell myndighet til fylkeskommunen. Her vil endringene være avhengig av politiske vedtak i Stortinget, som innebærer realitetsendring av fylkeskommunens myndighet. Dernest må bestemmelser som gjelder formell vegstyremakt og sams vegadministrasjon endres. Også her må det gjøres politiske vedtak. Så langt ser det ut til at todelingen i tillegg fordrer mindre redaksjonelle endringer av i alt seks forskrifter eller forskriftslignende regelverk under vegloven.

I vegtrafikkloven vil det bare bli nødvendig å endre bestemmelsene om vegstyremakt og trafikksikkerhetsansvar. Etter vegtrafikkloven §7er vegstyremakt for fylkesveger allerede tillagt vegkontoret, og endring her vil ikke innebære realitetsendring av fylkeskommunens myndighet. Lovens §40a legger imidlertid et reelt ansvar for trafikksikkerhet på fylkeskommunen. Endring her vil være avhengig av politiske vedtak i Stortinget som innebærer realitetsendring av fylkeskommunens myndighet. Todelingen vil også kreve mindre redaksjonelle endringer i til sammen 9 sentrale og 8 lokale forskrifter.

9.2 Økonomiske forhold

Omklassifiseringen i seg selv krever ikke endringer av formell art. Oppgaven blir å fordele den del av fylkeskommunenes frie inntekter som er brukt på fylkesvegnettet mellom stat og kommuner. Fordelingen til kommunene må baseres på antall km overtatt fylkesveg multiplisert med beregnet tilskudd for ulike typer veg. Vegdirektoratet vil stå for det faglige beregningsverktøyet, og beregne tilskuddene i samarbeid med vegkontorene. Tilskuddene vil deretter bli bakt inn i rammetilskuddet til kommunene, som blir lagt frem for Stortinget i de årlige proposisjonene om kommuneøkonomien.

Eventuelle tidsbegrensede og øremerkede tilskudd med formål å bedre standarden må detaljeres og besluttes gjennom behandling i Stortinget våren 2003.

10. Videre prosess

Samferdselsdepartementet har i St. prp.nr.1 (2001- 2002) varslet at de tar sikte på å legge frem for Stortinget en prinsipiell gjennomgang av todeling av vegnettet våren 2002.

Dersom Stortinget slutter seg til prinsippet om todeling av det offentlige vegnettet, tas det sikte på å komme tilbake til Stortinget i proposisjonsform våren 2003, der Stortinget innbys til å gjøre vedtak om:

- Konkrete forslag til endringer i lov- og forskriftsverk
- Konkret forslag til inndeling i riksveger og kommunale veger
- Ny rammetilskuddsordning for kommunale veger, inkludert reduksjon av fylkeskommunenes rammetilskudd
- Eventuelle tidsbegrensede forsterkningsprogram

Det vil samtidig bli redegjort for administrative konsekvenser av nyordningen.

Dersom dette skal være mulig, er det nødvendig med følgende tidsskjema:

- Vinter/vår 2002 må Vegdirektoratet arbeide videre med detaljerte klassifiseringskriterier, med etterfølgende klassifiseringsprosess i samarbeid med vegkontorene
- Vinter/vår 2002 må det arbeides videre med ny rammefordelingsmodell. Dette arbeidet må skje i samarbeid mellom berørte departementer.
- Høst 2002 må forslagene til konkret klassifisering ut til høring i kommunene og fylkeskommunene. Samtidig må Vegdirektoratet utarbeide konkrete forslag til endringer i lover og forskrifter.

Etter avsluttet høring og endelig forslag til klassifisering må det utarbeides forslag til konkrete rammetilskudd til de enkelte kommunene, basert på endringer i kommunal veglengde.

For at nyordning skal kunne tre i kraft fra nyttår 2004, må de økonomiske forholdene behandles i proposisjonen om kommuneøkonomien som legges fram våren 2003. Samtidig må de øvrige forholdene avklares gjennom proposisjoner som fremmes av

Samferdselsdepartementet.

Veglengder pr. 1.1. 2001

Fylke	Stamveg km 1)	Øvrige rv km 1)	Sum rv km 1)	Fylkesveg km 1)	Komm. veg km 2) 3)	Off. veg. tot. km
Østfold	135	749	884	993	1 711	3 589
Akershus	246	766	1 013	1 118	2 315	4 445
Oslo	74	94	168		1 140	1 309
Hedmark	527	1 463	1 990	2 533	2 021	6 544
Oppland	577	1 057	1 634	2 055	1 825	5 514
Buskerud	217	946	1 163	1 156	1 734	4 053
Vestfold	100	501	601	679	1 282	2 562
Telemark	264	963	1 227	1 103	1 763	4 092
Aust-Agder	123	783	906	992	999	2 897
Vest-Agder	163	788	951	1 288	1 612	3 850
Rogaland	235	887	1 122	1 773	2 811	5 706
Hordaland	497	1 338	1 835	1 794	2 908	6 537
Sogn og Fjordane	500	1 282	1 781	1 441	2 011	5 234
Møre og Romsdal	367	1 448	1 815	1 770	2 691	6 277
Sør-Trøndelag	322	1 196	1 518	1 753	1 859	5 129
Nord-Trøndelag	338	1 232	1 569	1 771	1 985	5 326
Nordland	1 122	1 629	2 751	2 577	3 466	8 794
Troms	562	1 148	1 710	1 797	1 871	5 378
Finnmark	1 096	1 048	2 143	623	1 452	4 218
Landet totalt	7 465	19 317	26 782	27 216	37 455	91 453

1) Inkludert ramper og armer.

2) I h.t. ny kartbasert registreringsmetode (Vbase).

3) For Oslo benyttes fjorårets tall for kommunale veger,

Regnskap 2000 – midler til riksvegformål

	Mill. 2000-kr		
	Trafikktilsyn, drift og vedlikehold Kap. 1320 post 23	Riksveginvesteringer Kap. 1320 post 30	Bompenger, Forskudd, tilskudd
Østfold	173,6	87,1	7,5
Akershus	321,4	281,0	231,7
Oslo	223,3	156,1	310,1
Hedmark	232,1	61,8	0
Oppland	214,9	59,4	0
Buskerud	229,1	439,5	211,8
Vestfold	154,8	316,0	293
Telemark	222,3	112,1	0
Aust-Agder	127,7	114,4	5,8
Vest-Agder	153,5	126,2	81,5
Rogaland	312,9	146,0	86,1
Hordaland	490,6	487,0	478,7
Sogn og Fjordane	327,2	401,8	36,0
Møre og Romsdal	414,1	203,3	73,1
Sør-Trøndelag	261,9	254,4	111,7
Nord-Trøndelag	260,8	125,4	0
Nordland	614,5	176,4	0
Troms	306,0	153,0	10,0
Finnmark	250,9	106,4	0
Vegdirektoratet	485,0	126,7	0-
Sum vegkontorene	5 776,6	3 934,0	1937,0

Midler til fylkesvegformål

Vedlegg 3

	Mill . 2000-kr			Fylkesveg- lengde km	Brukt pr km		
	Drift og vedlikehold (DV)	Anlegg	SUM		Anl	DV	Sum
Østfold	35,0	18,2	53,2	993	18300	35300	53600
Akershus	109,5	36,7	146,2	1118	32800	97900	130700
Oslo							
Hedmark	95,1	25,0	120,1	2533	-	-	-
Oppland	124,4	16,8	141,2	2055	9900	37500	47400
Buskerud	54,6	46,3	100,9	1156	8200	60500	68700
Vestfold	48,3	19,6	67,9	679	40100	47200	87300
Telemark	66,0	6,2	72,2	1103	28900	71100	100000
Aust-Agder	40,0		40,0	992	5600	59800	65400
Vest-Agder	56,8	14,1	70,9	1288	-	40300	40300
Rogaland	64,3	62,3	126,6	1773	10900	44100	55000
Hordaland	86,7	66,2	152,9	1794	35100	36300	71400
Sogn og Fjordane	61,0	63,6	124,6	1441	36900	48300	85200
Møre og Romsdal	101,4	126,0	227,4	1770	44200	42300	86500
Sør-Trøndelag	98,0	38,4	136,4	1753	71200	57300	128500
Nord-Trøndelag	79,4	24,5	103,9	1771	21900	55900	77800
Nordland	132,0	54,6	186,6	2577	13900	44800	58700
Troms	93,3	5,7	99,0	1797	21200	51200	72400
Finnmark	23,2		23,2	623	3100	51900	55000
Sum	1 369,0		1 993,2	27216	-	37200	37200
						50300	74000

Midler til fylkesvegformål for året 2000, bygget på regnskapstall

Tilstand for riks- og fylkesveger pr. 31.12.2000

	Riksveger		Fylkesveger	
	Andel med tillatt aksellast 10 tonn %	Fast dekke %	Andel med tillatt aksellast 10 tonn %	Fast dekke %
Østfold	99	100	42	74
Vest-Agder	97	100	63	89
Vestfold	100	100		
Telemark	100	99	36	58
Oppland	99	98	50	75
Buskerud	100	100	67	98
Vestfold	94	100	69	100
Telemark	94	100	42	88
Vest-Agder	96	100	64	80
Vest-Agder	92	98	61	62
Logaland	97	100	62	96
Oppland	94	100	57	100
Øst-Agder	100	100	68	100
Øst-Agder	98	97	33	68
Øst-Trøndelag	92	96	37	56
Øst-Trøndelag	97	98	46	41
Oppland	85	99	27	66
Telemark	83	100	31	72
Oppland	100	100	92	100
Totalt	95	99	48	76

Midler til fylkesvegformål

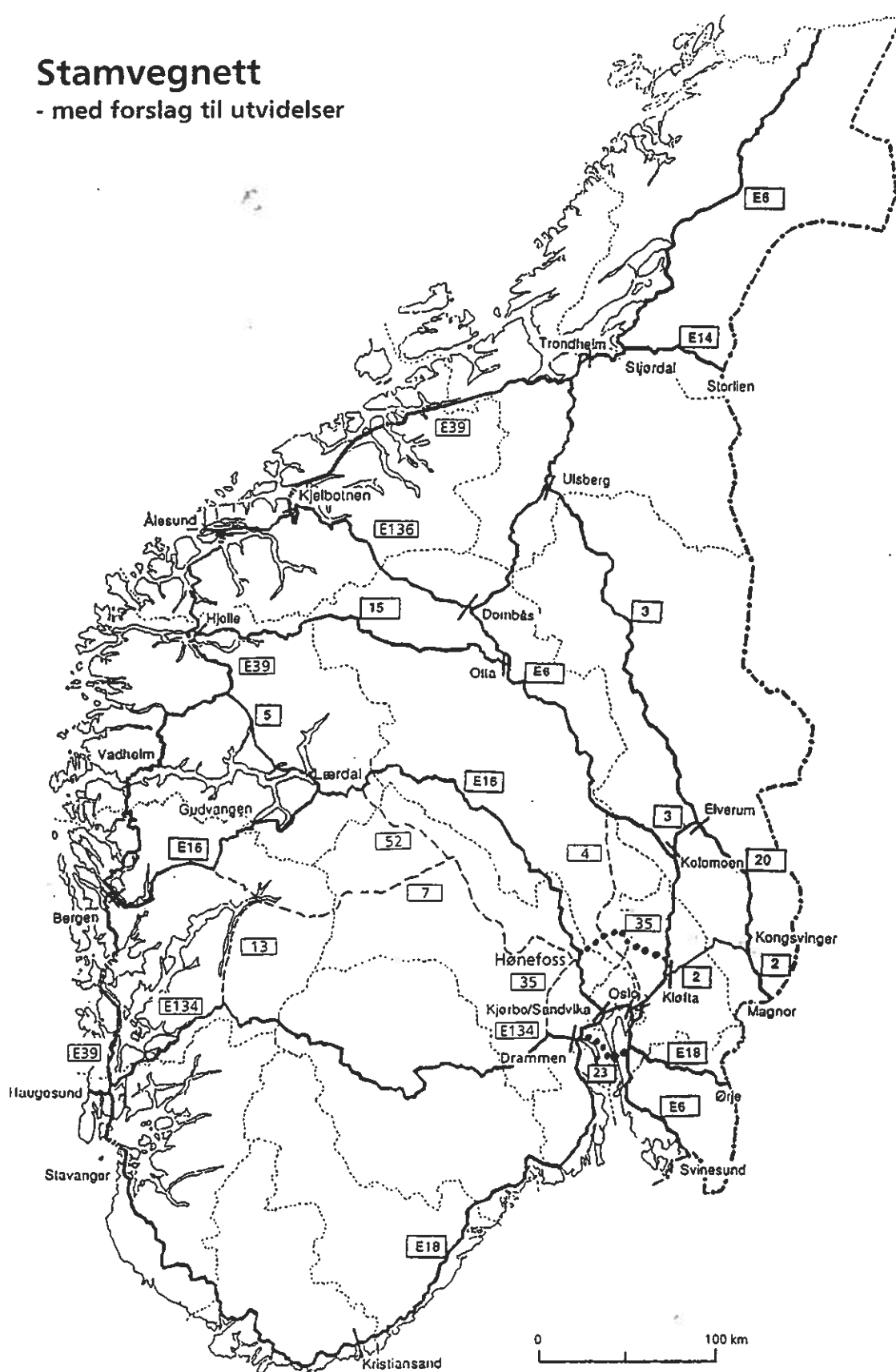
Vedlegg 5

	Mill . 2000-kr			Fylkesveg- lengde km	Brukt pr km		
	Drift og vedlikehold (DV)	Anlegg	SUM		Anl	DV	Sum
Østfold	35,0	18,2	53,2	993	18300	35300	53600
Akershus	109,5	36,7	146,2	1118	32800	97900	130700
Oslo					-	-	-
Hedmark	95,1	25,0	120,1	2533	9900	37500	47400
Oppland	124,4	16,8	141,2	2055	8200	60500	68700
Buskerud	54,6	46,3	100,9	1156	40100	47200	87300
Vestfold	48,3	19,6	67,9	679	28900	71100	100000
Telemark	66,0	6,2	72,2	1103	5600	59800	65400
Aust-Agder	40,0		40,0	992	-	40300	40300
Vest-Agder	56,8	14,1	70,9	1288	10900	44100	55000
Rogaland	64,3	62,3	126,6	1773	35100	36300	71400
Hordaland	86,7	66,2	152,9	1794	36900	48300	85200
Sogn og Fjordane	61,0	63,6	124,6	1441	44200	42300	86500
Møre og Romsdal	101,4	126,0	227,4	1770	71200	57300	128500
Sør-Trøndelag	98,0	38,4	136,4	1753	21900	55900	77800
Nord-Trøndelag	79,4	24,5	103,9	1771	13900	44800	58700
Nordland	132,0	54,6	186,6	2577	21200	51200	72400
Troms	93,3	5,7	99,0	1797	3100	51900	55000
Finnmark	23,2		23,2	623	-	37200	37200
Sum	1 369,0		1 993,2	27216		50300	74000

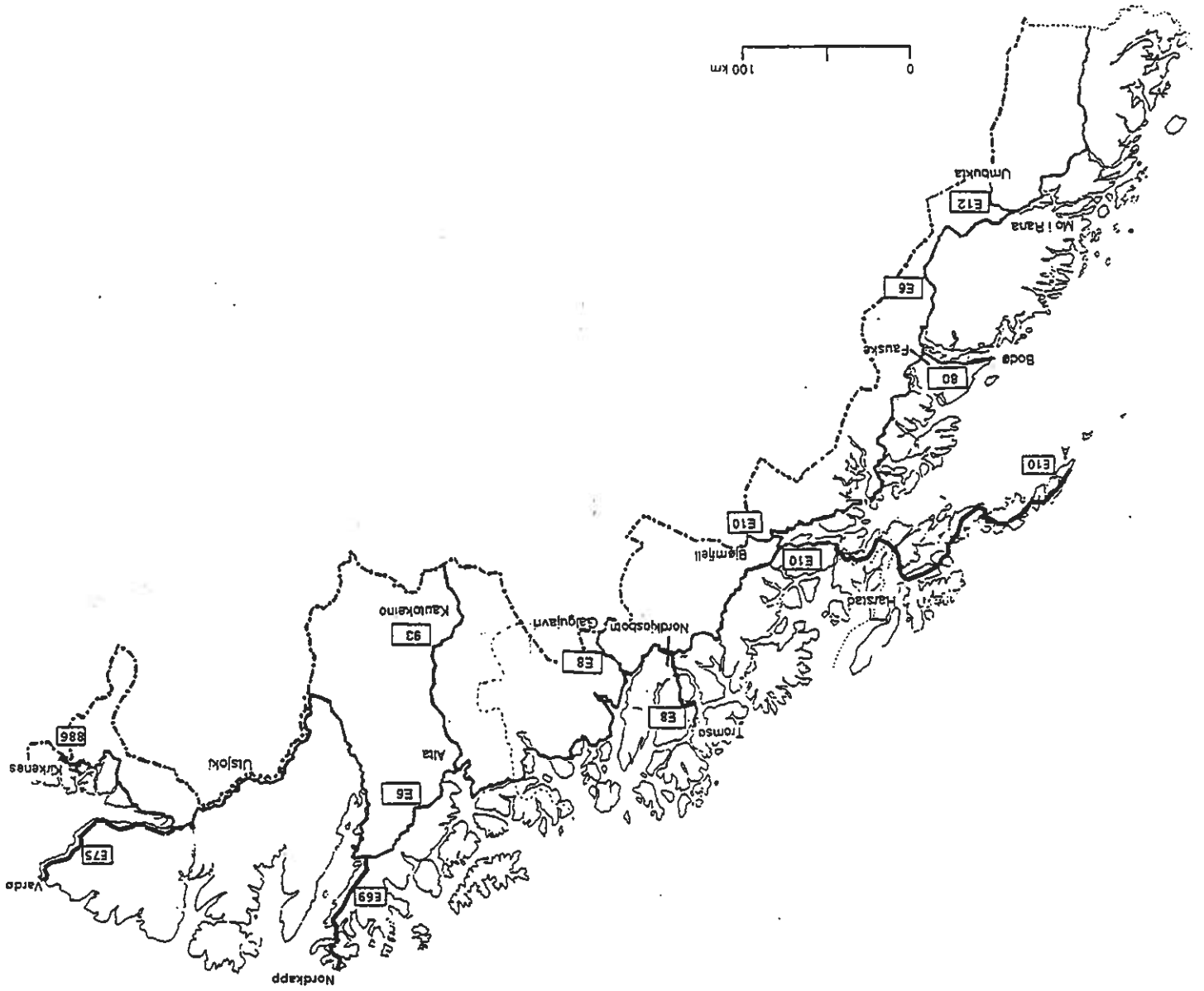
Midler til fylkesvegformål for året 2000, bygget på regnskapstall

Stamvegnett

- med forslag til utvidelser



—— Stamveger
 - - - - Foreslåtte stamveger



Vedlegg 6 (b)