

## **Tilsynsrapport**

sak 2014-01

Implementering av vegsikkerheits-  
forskrifta og tunnelsikkerheitsforskrifta

<b>Saksnummer</b>	2014-01
<b>Publiseringsdato</b>	2. oktober 2014
<b>Tilsynslag</b>	Bente Irene Berland Molland, tilsynsleiar Liv Rørlien, fagrevisor juridisk Ida Blomhoff Pedersen, fagrevisor juridisk
<b>Tilsynspart</b>	Veg- og transportavdelingen i Vegdirektoratet, Statens vegvesen



### Om rapporten

Denne rapporten er basert på tilsynsmøtet om implementering av vegsikkerhetsforskrifta og tunnelsikkerhetsforskrifta.

Rapporten inneheld ei oppsummering av tilsynet.

Vegtilsynet har gjeve tre tilrådingar.

Utarbeidd:

Sign.:



Bente Irene Berland Molland  
*tilsynsleiar*

Godkjent:

Sign.:



Trude Tronerud Andersen  
*direktør*

## Samandrag

Vegsikkerhetsforskrifta og tunnelsikkerhetsforskrifta gjennomfører to EU-direktiv i norsk lovgiving. Forskriftene set, på ulikt vis og med ulikt verkeområde, krav til korleis sikkerheita i vegnettet skal oppretthaldast og forbetrast av Statens vegvesen. Dei to forskriftene er difor sentrale i Statens vegvesen og Vegtilsynet sitt arbeid. I tidlegare tilsyn har Vegtilsynet sett at det er lite kunnskap i regionane i Statens vegvesen om vegsikkerhetsforskrifta, og at den vert oppfatta som uklar.

Vegtilsynet ynskte på denne bakgrunn å føre tilsyn med i kva grad krava i forskriftene er implementert i Statens vegvesen sitt styringssystem og korleis dei vert følgt opp. Ein viktig del av saka var å få avklart korleis Statens vegvesen meiner forskriftene skal tolkast og praktiserast og om dette er tydeleggjort i styringssystemet. Avklaringar gjennom tilsynet vil kunne danne grunnlag for framtidige tilsynssaker der forskriftene er tenkt brukt som tilsynskriterium.

### Vegsikkerhetsforskrifta

Vegtilsynet har fått informasjon om og avklaring på korleis Statens vegvesen har implementert vegsikkerhetsforskrifta i styringssystemet og korleis forskrifta blir følgt opp.

Tilsynet har vist at det på fleire punkt er uklart korleis forskrifta skal tolkast og praktiserast, og at Statens vegvesen i varierende grad har klart å implementere forskrifta i styringssystemet. Etter Vegtilsynet sitt syn, skuldast dette i hovudsak at NA-Rundskriv nr. 12/2012 ikkje i tilstrekkeleg grad avklarar forholdet mellom forskrift og retningslinjer på eine sida og kvalitetssystemet med krav- og hjelpedokument på andre sida. Vegtilsynet vil særleg trekke fram følgande forhold som ligg til grunn for tilrådingane:

- Omgrep er ikkje tydeleg definert i styringssystemet. Manglande definisjonar og avklaringar kan føre til ulik tolking og praktisering av krava.
- Føringane som er gitt i rundskrivet om § 2 kan sjå ut til å legge til grunn ei for snever tolking av omgrepet «vegprosjekt».
- Det er ikkje tilstrekkeleg tydeleggjort i styringssystemet korleis ei trafikk-sikkerhetsmessig konsekvensanalyse skal gjennomførast, jf. § 3.
- Framstillinga av trafikk-sikkerhetsrevisjon i styringssystemet samsvarar ikkje fullt ut med krava i forskrifta og retningslinjene, jf. § 4.

- Det er ikkje tilstrekkeleg tydeleggjort i styringssystemet korleis ein skal prioritere og velge ut vegstrekningar for vurdering av ei ekspertgruppe i samband med rangering av vegnettet etter § 5. Vidare framstår det som uavklart kva ei vurdering av ei ekspertgruppe er, i forhold til andre typar undersøkingar og inspeksjonar.
- Det er ikkje tatt stilling kva som ligg i kva ein sikkerheitsinspeksjon, jf. § 6.
- Tilsynspart har i lita grad bedt om tilbakemelding frå regionane på om forskrifta vert forstått og gjennomført. Implementeringa av forskrifta er ikkje evaluert.

I oktober er det gått tre år sidan forskrifta tredde i kraft, og det er nærare to år sidan retningslinjene og rundskrivet vart sendt til regionane. I rundskrivet står det at det vert «viktig å få erfaring med hva den fulle iverksettelsen innebærer: metodisk, av ressursbruk og resultater». Vidare er det i *Nasjonal tiltaksplan for trafikkikkerhet 2014–2017* uttalt at «Statens vegvesen vil følge opp vegsikkerhetsforskriften, og vil i løpet av planperioden evaluere erfaringene med forskriften», jf. tiltak nr. 77. Ei evaluering vil etter det Vegtilsynet kan sjå vera viktig både for å kunne vurdere verkeområde og for å kunne rettleie og sikre seg at regionane har forstått oppgåvene som er tillagt dei.

#### **Tunnelsikkerhetsforskrifta**

Vegtilsynet har fått informasjon om og avklaring på korleis Statens vegvesen har implementert tunnelsikkerhetsforskrifta i styringssystemet og korleis forskrifta blir følgt opp. Vegtilsynet oppfattar at forskrifta i stor grad er gjenspegla i styringssystemet.

Forskrifta er i all hovudsak søkt implementert gjennom *Håndbok R511 Sikkerhetsforvaltning av vegtunneler*. Handboka er ein «prøveversjon» frå 2006, som tilsynspart opplyser om og tilsynet har vist at inneheld feil og er utdatert. I tillegg har ein utvikla, og framleis held på å utvikle, prosessar i kvalitetssystemet. Vegtilsynet vil særleg trekke fram følgande forhold som ligg til grunn for tilrådinga:

- Det vert brukt ulike omgrep om same forhold i styringssystemet.
- Metoden for å gjennomføre inspeksjon etter § 9 er ikkje tydeleg beskrive i styringssystemet.
- Rettleiaren til gjennomføring av risikoanalyse etter § 10 er ikkje ein del av prosessane med tilhøyrande krav- og hjelpedokument.
- Det føreligg ikkje eit tilstrekkeleg system for å følge opp at rapporter etter § 15 vert utarbeidd.

Basert på tilsynsfunna, kjem Vegtilsynet med tre tilrådingar. Tilsynspart skal innan ein fastsett frist kome med tilbakemelding på korleis tilrådingane vil verta handtert, saman med ein tidsplan for gjennomføring av eventuelle tiltak.

# Innhald

1. Bakgrunn	7
2. Mål	8
3. Gjennomføring	9
4. Innhenta data og Vegtilsynets vurdering	10
5. Tilrådingar	62
6. Oppfølging av tilrådingane	65
Vedlegg 1: dokumentoversikt	66

# 1. Bakgrunn

Vegtilsynet er i samsvar med instruksen bygd opp som eit risikobasert systemtilsyn, og fører tilsyn med om Statens vegvesen har og bruker tilstrekkelege og effektive styringssystem for å ta i vare tryggleik i veginfrastrukturen for transport på riksveg. Det er viktig for Vegtilsynet å sikre at Statens vegvesen sitt styringssystem vert kontinuerleg forbetra, og at nye krav om trafikkikkerheit vert implementert i styringssystemet og i organisasjonen.

Ifølgje *Instruks for Statens vegvesen* skal etaten ha «et effektivt styringssystem og tydelige styringslinjer som gir god styring av Statens vegvesen». Tilsynssaka tek utgangspunkt i den delen av Statens vegvesen sitt styringssystem som gjeld kvalitetsstyring. I denne saka er omgrepet styringssystem avgrensa til å gjelde det prosessbaserte kvalitetssystemet med tilhørende krav- og hjelpedokument.

Vegsikkerhetsforskrifta<sup>1</sup> og tunnelsikkerhetsforskrifta<sup>2</sup> gjennomfører to EU-direktiv i norsk lovgiving. Forskriftene set, på ulikt vis og med ulikt verkeområde, krav til korleis sikkerheita i vegnettet skal oppretthaldast og forbetrast av Statens vegvesen. Dei to forskriftene er difor sentrale i Statens vegvesen og Vegtilsynet sitt arbeid. I tidlegare tilsyn har Vegtilsynet sett at det er lite kunnskap i regionane i Statens vegvesen om vegsikkerhetsforskrifta, og at den vert oppfatta som uklar.

Vegtilsynet ynskte på denne bakgrunn å føre tilsyn med i kva grad krava i forskriftene er implementert i Statens vegvesen sitt styringssystem og korleis dei vert følgt opp. Ein viktig del av saka vil var å få avklart korleis Statens vegvesen meiner forskriftene skal tolkast og praktiserast, og om dette er tydeleggjort i styringssystemet. Avklaringar gjennom tilsynet vil kunne danne grunnlag for framtidige tilsynssaker der forskriftene er tenkt brukt som tilsynskriterium.

---

1 Forskrift 28. oktober 2011 nr. 1053 om sikkerhetsforvaltning av veginfrastrukturen

2 Forskrift 15. mai 2007 nr. 517 om minimum sikkerhetskrav til visse vegtunneler

## 2. Mål

Målet med tilsynssaka er å innhente informasjon om og få avklaring på korleis Statens vegvesen har implementert vegsikkerhetsforskrifta og tunnelsikkerhetsforskrifta i styringssystemet, samt korleis forskriftene blir følgt opp.



### 3. Gjennomføring

Vegtilsynet sendte varsel om tilsyn til Veg- og transportavdelinga 30. januar 2014.

Som grunnlag for ein dokumentgjennomgang før intervju, vart tilsynspart beden om å leggje fram dokumentasjon og informasjon som tilsynspart meinte var relevant for saka. Dokumentasjon vart mottatt i brev av 13. februar 2014, sjå oversikt i Vedlegg 1.

Intervjua vart gjennomført 19. og 20. mars og 7. og 8. april 2014 i lokala til Vegdirektoratet i Oslo. Det vart gjennomført intervju med personar frå andre avdelingar i tillegg til tilsynspart. Personar frå følgjande avdelingar og seksjonar deltok:

Veg- og transportavdelingen (tilsynspart) er ei forvaltnings- og myndigheitsavdeling i Vegdirektoratet. Avdelinga, ved direktøren, har ansvar for implementering og oppfølging av forskriftene i Statens vegvesen, og med dette ansvaret for oppfølging av forskriftene i styringssystemet. Under Veg- og transportavdelinga ligg mellom anna Seksjon for vegforvaltning og utvikling, Seksjon for planlegging og grunnverv og Byggherreseksjonen, som på ulike område har fått ansvar for oppfølging av forskriftene.

Styringsstaben bistår vegdirektøren med utvikling og styring av Statens vegvesen.

Trafikksikkerhet, miljø- og teknologiavdelingen (TMT) er ei kunnskaps- og fagavdeling, utan myndigheitsansvar. Avdelinga gjev faglege råd og rettleiing, og arbeider mellom anna med handbøker, utdanning og sertifisering. Under TMT ligg mellom anna Trafikksikkerhetsseksjonen og Tunnel- og betongseksjonen. Trafikksikkerhetsseksjonen er ein fagseksjon og fungerer som kunnskaps- og kompetansestøtte for heile etaten, men særleg for Vegdirektoratet. Tunnel- og betongseksjonen har, i tillegg til rådgjevarfunksjonen, ei sentral rolle ved behandling av søknad om godkjenning av tunnel.

Utkast til rapport vart lagt fram for tilsynspart 8. juli 2014, med frist for å gje tilbakemelding på faktafeil. Tilsynspart har innan fristen gitt slik tilbakemelding, og dette er innarbeidd i rapporten.

Vegtilsynet har fått tilgang til Statens vegvesen sitt styringssystem og annan dokumentasjon, og har brukt dette under førebuinga og gjennomføringa av tilsynet. Tilsynspart har gjeve tilsynslaget nødvendig tilgang til dokument og personell, og lagt alle forhold til rette for ei effektiv gjennomføring av tilsynet.

## 4. Innhenta data og Vegtilsynets vurdering

Dette kapitlet inneheld data Vegtilsynet har fått gjennom dokumentgjennomgangen og intervju for høvesvis vegsikkerheitsforskrifta og tunnelsikkerheitsforskrifta. Der det er relevant, gjev Vegtilsynet si vurdering fortløpande. Det er ikkje meint å gje eit fullstendig referat frå tilsynsmøtet.

### VEGSIKKERHEITSFORSKRIFTA

EU-direktiv 2008/96<sup>3</sup> (direktivet) vart vedtatt 19. november 2008. Vegdirektoratet var ikkje involvert ved utarbeidinga av direktivet. Av artikkel 14 går det fram at medlemslanda er pålagt å innføre lovgiving som er nødvendig for å oppfylle direktivet innan 19. desember 2010.

Vegsikkerheitsforskrifta vart vedtatt og tredde i kraft 28. oktober 2011. Forskrifta er i stor grad bygd opp på same måte som direktivet, og framstår som ei direkte omsetjing til norsk med nokre tilpassingar. Det er opplyst at det låg føre ei førebels omsetjing av direktivet av Utenriksdepartementet då Vegdirektoratet ved Veg- og transportavdelinga (tilsynspart) utarbeidde vegsikkerheitsforskrifta. Tilsynspart har forklart at implementeringa av direktivet skjedde innan rammer fastsett av Justisdepartementet for denne typen lov- og forskriftsarbeid, og at det ved implementering av EU-direktiv er klare krav frå ESA<sup>4</sup> om at innhaldet i forskrifta skal samsvare med direktivet. ESA har gått gjennom ein «Table of Correspondance», ein lovspegel mellom direktivet og forskrifta, og akseptert denne. Regionane var ikkje involvert ved utarbeidinga av forskrifta.

Forskrifta gjeld berre for vegar i det transeuropeiske vegnettet (TEN-T-vegnettet). I Noreg består TEN-T-vegnettet av E6, E16, E18, E39 og RV23, samt enkelte grensekryssingar<sup>5</sup>.

Vegtilsynet fekk stadfesta at forskrifta set krav til sikkerheitsforvaltning av vegnettet, både for eksisterande vegnett og nye vegprosjekt, men inneheld i motsetnad til tunnelsikkerheitsforskrifta ikkje minimumskrav til sikkerheita. Forskrifta legg det meste av ansvaret for gjennomføring av sikkerheitsforvaltninga på regionane.

---

3 DIRECTIVE 2008/96/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 November 2008 on road infrastructure safety management

4 EFTAs overvakingsorgan

5 Av 10 513 km riksveg, utgjer TEN-T-vegnettet 5190 km.

Både direktivet og forskrifta set krav til at det skal bli gitt retningslinjer som inneheld prosedyrar og metodar som skal følgast ved gjennomføring av forskrifta. Vegdirektoratet vedtok slike retningslinjer<sup>6</sup> 6. september 2012 (retningslinjene), med heimel i forskrifta § 9. Retningslinjene byggjer på vedlegga til direktivet og utdjupar sentrale delar av forskrifta.

Vegsikkerhetsforskrifta og retningslinjene vart sendt til regionane i Statens vegvesen som vedlegg til NA-rundskriv nr. 12/2012<sup>7</sup> 17. september 2012 (rundskrivet). Rundskrivet er signert av vegdirektøren og direktør for Veg- og transportavdelinga. Rundskrivet gjev informasjon om forskrifta og retningslinjene, og inneheld ein gjennomgang av sentrale paragrafar. Under overskrifta *Om vegsikkerhetsforskriften med retningslinjer* kan ein lese følgande:

Vegdirektoratet har, med bakgrunn i erfaring fra implementering av andre EU-direktiv, valgt ikke å gi retningslinjer i form av håndbøker, men å vedta retningslinjer som dekker kravene i direktivet, men som ikke i nevneverdig grad går ut over dette. Hensikten er at det skal gå klart frem hvilke bestemmelser og regler som er forskriftsfestet og obligatoriske, til forskjell fra bestemmelser og råd som er etatsinterne. I tråd med dette er retningslinjene fyrst og fremst beskrivelse av metoder som skal følges, se nærmere om retningslinjene for de enkelte tiltakene nedenfor.

Avslutningsvis i rundskrivet kan ein lese:

Vegsikkerhetsforskriften har allerede trådt i kraft og Regionene må derfor sørge for at forskriften med retningslinjer blir fulgt. De tiltakene som vegsikkerhetsforskriften setter krav om er allerede på ulike måter helt eller delvis innarbeidet i etaten, men det blir nå viktig å få erfaring med hva den fulle iverksettelsen innebærer: metodisk, av ressursbruk og resultater.

- 
- 6 Retningslinjer gitt i henhold til forskrift om sikkerhetsforvaltning av veginfrastrukturen (vegsikkerhetsforskriften), fastsatt ved kgl.res. Av 28.10.2011 med hjemmel i veglov 21. juni 1963 nr. 23 § 62 og §§ 13 og 16, jf. EØS-avtalens vedlegg XIII r. 17 i (direktiv 2008/96/EF)
  - 7 NA-Rundskriv nr 12/2012 – Om forskrift om sikkerhetsforvaltning av veginfrastrukturen (vegsikkerhetsforskriften) med retningslinjer

I samband med implementeringa av vegsikkerheitsforskrifta, er det i tillegg gjort endringar i Statens vegvesen sitt styringssystem. I *Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2014–2017* (tiltaksplanen) kan ein lese at det er «behov for utdypende føringer på en del områder» og at dette vil bli handtert «gjennom revisjon av håndbøker og utarbeidelse av veiledningsmateriale», jf. kapittel 8.1.

I tiltaksplanen kan ein vidare lese at «Statens vegvesen vil følge opp vegsikkerhetsforskriften, og vil i løpet av planperioden evaluere erfaringene med forskriften», jf. tiltak nr. 77. Det er tilsynspart som har ansvar for dette arbeidet. Under intervjuet kom det fram at det er behov for meir erfaring, før forskrifta kan evaluerast.

## § 1 Formål og virkeområde

Dokumentgjennomgang

Det følger av § 1 første ledd at forskrifta har som formål å betre sikkerheita i veginfrastrukturen gjennom å «sette krav til sikkerhetsforvaltningen av vegnettet, herunder trafiksikkerhetsmessige konsekvensanalyser, trafiksikkerhetsrevisjoner, sikkerhetsrangering av vegnettet og sikkerhetsinspeksjoner.»

I rundskrivet står det at «[b]åde begrepet sikkerhetsforvaltning og de øvrige begrepene som benyttes er definert i forskriftens § 2». Definisjonane i § 2 omfattar imidlertid ikkje omgrepet «sikkerhetsforvaltning».

Direktivet brukar omgrepet «safety management». Vegdirektoratet brukte fyrst omgrepet «sikkerhetsstyring» ved utarbeiding av forskrifta, men endra dette til «sikkerhetsforvaltning» etter at forskrifta var på høyring med følgande grunngiving:

Vi mener at sikkerhetsforvaltning er et bedre og mer dekkende begrep for det vegsikkerhetsforskriften dekker. Begrepet forvaltning benyttes for øvrig i vegforvaltning og trafikkforvaltning, mens begrepet styring i større grad er forbehold etatens mål- og ressursstyringssystem. Sikkerhetsforvaltning blir også benyttet på dansk.

Omgrepet «sikkerhetsstyring» vert òg brukt i eit utkast til ein rettleiar for sikkerhetsstyring i vegtrafikken utarbeidd i 2006 og i 2013. Tilsynspart har opplyst at ingen av utkasta har blitt godkjent og dei har ikkje vore ein del av handboksystemet i Statens vegvesen. Utkastet tek mellom anna for seg dei ulike metodane i vegsikkerheitsforskrifta.

§ 1 i første ledd bruker vidare omgrep som «vegnett», «veginfrastrukturen», «veger», og andre ledd seier at forskrifta gjeld for veger i «planfasen, prosjekteringsfasen, under anlegg eller i bruk». Ingen av desse omgrepa er definert eller forklart i forskrifta, retningslinjene eller rundskrivet. Det same gjeld òg omgrepet «vegstrekning» som blir brukt i § 2.

Det følger av tredje ledd at Vegdirektoratet avgjer om forskrifta skal gjelde for riksvegar utanom TEN-T-vegnettet. I brev frå Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet i samband med høyringa<sup>8</sup> vert det uttalt at:

8 Høring – Forslag til implementering av Europaparlamentets- og Rådsdirektiv 2008/96/EF om sikkerhetsstyring av veginfrastrukturen (vegsikkerhetsforskriften), datert 28.09.2011

Vegdirektoratet foreslår at virkeområdet skal omfatte TERN-vegane<sup>9</sup> i tråd med direktivets virkeområde, men slik at direktoratet gis hjemmel til å omfatte resterende riksveger. Vegdirektoratet vil i løpet av fem år foreta en vurdering av om vi vil foreslå at forskriften skal omfatte hele riksvegnettet.

I tillegg til å få avklaringar om omgrep, ynskte Vegtilsynet å få meir informasjon kva som er gjort når det gjeld vurdering om forskrifta skal gjelde på riksvegar.

Informasjon og avklaring i intervju

Under intervju vart det opplyst at omgrepet «sikkerhetsforvaltning» er meint definert gjennom fylgjande formulering i § 1:

sikkerhetsforvaltning av vegnettet, herunder trafikkikkerhetsmessige konsekvensanalyser, trafikkikkerhetsrevisjoner, sikkerhetsrangering av vegnettet og sikkerhetsinspeksjoner

Det vart sagt at «sikkerhetsforvaltning» er eit betre omgrep enn sikkerheitsstyring i denne samanheng, fordi sikkerheitsstyring betyr noko særskilt i etaten. Andre uttalte at ein internt i etaten ikkje blir einig om bruk og innhald av omgrepa, og at dette er ein diskusjon som pågår.

Omgrepa «vegnett», «veginfrastrukturen», «vegar» og «vegstrekning» vart tolka ulikt av intervjuobjekta. Det kom fram at enkelte meinte at omgrepa i enkelte samanhengar kan brukast om kvarandre, medan andre var klar på at omgrepa hadde sjølvstendig innhald. Dette viste seg òg å vera situasjonen for korleis omgrepa «planfasen», «prosjekteringsfasen», «under anlegg» og «i bruk» vart tolka.

Når det gjeld verkeområde, vart det under intervju opplyst at det ikkje er tatt stilling til om forskrifta skal gjelda for heile riksvegnettet, men at ein vil vurdere dette når det er hausta meir erfaring med gjennomføringa av forskriftskrava. Tilsynspart er ansvarleg for å fylgja opp dette arbeidet. Det er ikkje laga plan for dette arbeidet endå, og det vart vist til at det enno ikkje er gått fem år sidan forskrifta tredde i kraft. Det vart òg sagt at noko av det arbeidet som skal gjennomførast i samsvar med forskrifta allereie vert gjort på resten av riksvegnettet, som til dømes sikkerhetsrangering etter § 5.

---

9 TERN var det tidlegare namnet på TEN-T-vegnettet.

## Vurdering

Vegtilsynet har fått god informasjon om innhaldet i § 1, men det er fortsatt noko uavklart kva Statens vegvesen legg i ulike omgrep som er brukt. Det er til dømes ikkje tydeleg definert i styringssystemet kva som ligg i omgrep som sikkerheitsforvaltning og -styring. Vidare er det er det uklart om omgrep, som til dømes veg, vegnett osv., skal tolkast likt der dei vert brukt i forskrifta og retningslinjer, og korleis omgrepa skal tolkast i forhold til der dei er brukt i andre krav- og hjelpe-dokument. Vegtilsynet meiner at manglande definisjonar og avklaringar kan føre til ulik tolking og praktisering av krava.

Arbeidet med å evaluere forskrifta og innsamling av erfaring er ikkje starta med tanke på å vurdere endra verkeområde. I oktober er det gått tre år sidan forskrifta tredde i kraft og det er nærare to år sidan retningslinjene og rundskrivet vart sendt til regionane. Ei evaluering, og i fyrste omgang ei erfaringsinnsamling, vil etter det Vegtilsynet kan sjå vera viktig både for å kunne vurdere verkeområde og for å kunne rettleie og sikre seg at regionane har forstått og utfører oppgåvene som er tillagt dei.

## § 2 Definisjoner

### Dokumentgjennomgang

I denne paragrafen vert sentrale omgrep som er brukt i forskrifta definert. Det som særleg var tema i tilsynssaka, var omgrepet i bokstav a) «vegprosjekt». Definisjonen av eit vegprosjekt er sentral i forskrifta, ettersom omgrepet er eit vilkår som må vera oppfylt for at krava i §§ 3 og 4 vert gjeldande.

Definisjonen av eit «vegprosjekt» er «et veginfrastrukturprosjekt som omfatter anlegg av ny vegstrekning eller en vesentlig endring av det eksisterende vegnettet, og som påvirker trafikkstrømmen». I direktivet er tilsvarende definisjon «'infrastructure project' means a project for the construction of new road infrastructure or a substantial modification to existing network which affects the traffic flow».

Ei nærare presiseringa av kva som ligg i omgrepet «vegprosjekt» og korleis dette skal vurderast er gitt i rundskrivet:

Vegdirektoratet legger til grunn at det med «vegprosjekter» eller «veginfrastrukturprosjekt» må forstås prosjekter av en viss størrelse. Bakgrunnen for det er de omfattende kravene til trafiksikkerhetsmessige konsekvensanalyser og trafiksikkerhetsrevisjoner det legges opp til. [...]

Vegdirektoratet legger til grunn at alle prosjekter der plan- og bygningsloven krever konsekvensutredning (KU) faller inn under begrepet «vegprosjekt» og at det også vil gjelde vegprosjekter som får egen omtale i NTP. Vi legger også til grunn at «en vesentlig endring av det eksisterende vegnettet og som påvirker trafikkstrømmen» er prosjekter av en tilsvarende størrelse.

Når det gjelder mindre prosjekter må Regionene benytte et fornuftig skjønn for å avgjøre hvilke prosjekter som faller inn under vegsikkerhetsforskriftens definisjon som «veginfrastrukturprosjekt». I den forbindelse kan en vurdere om prosjektet blir vurdert i forbindelse med sikkerhetsrangeringen av hele vegnettet, som også skal gjennomføres i henhold til vegsikkerhetsforskriften (§5). [...]

I *Nasjonalt tiltaksplan for trafiksikkerhet på veg 2014–2017* er det uttalt at §§ 3 og 4 vil bli gjennomført for «alle vegprosjekter på TEN-T vegnettet som innebæ-



rer enten bygging av veg i ny trasé eller en vesentlig endring av det eksisterende vegnettet».

Omgrepet «vegprosjekt» er òg brukt andre stader i Statens vegvesen sitt styringssystem, som til dømes i prosessen *Planlegge vegprosjekter etter PBL* og i *Håndbok R760 Styring av vegprosjekt*<sup>10</sup>.

På denne bakgrunn ville Vegtilsynet få avklaringar og meir informasjon om av kva som ligg i omgrepet «vegprosjekt» og korleis det skal vurderast. Vidare ville Vegtilsynet få avklart forholdet mellom omgrepet «vegprosjekt» i vegsikkerheitsforskrifta og i andre delar av styringssystemet.

Informasjon og avklaring i intervju

Utgangspunktet er at dei vegprosjekta som er omfatta av forskrifta er «veginfrastrukturprosjekt» som omfattar enten

- anlegg av ny vegstrekning, eller
- ei vesentleg endring av det eksisterande vegnettet som påverkar trafikstraumen.

Det vart ikkje avklart kva som ligg i omgrepet «veginfrastrukturprosjekt», men det vart opplyst frå tilsynspart at ein har ikkje søkt å avgrense definisjonen av vegprosjekt ved å nytte omgrepet «veginfrastrukturprosjekt». Under intervju kom det fram ulike syn på korleis omgrepet skal lesast. Somme meinte det like godt kunne stått «prosjekt» som «infrastrukturprosjekt», medan andre meinte ordet «veginfrastrukturprosjekt» var bevisst valt for å knytte forskrifta tettare til direktivet der omgrepet «infrastructure project» er brukt.

Når det gjeld vurderinga av om eit vegprosjekt er omfatta av forskrifta, presiserte tilsynspart at det er prosjektleiar som har ansvar for at eit vegprosjekt vert gjennomført i samsvar med forskrifta og andre krav- og hjelpedokument. Det er difor prosjektleiar som må vurdere og ta stilling til om eit prosjekt er omfatta av definisjonen i bokstav a). Denne vurderinga må skje i tidlig fase av prosjektet, og den må dokumenterast. Det vart vidare avklart at dersom denne vurderinga ikkje vert gjort, så kan det representere eit brot på forskrifta.

---

10 *Håndbok R760 Styring av vegprosjekt* heitte før 1. juni 2014 *Håndbok 151 Styring av vegprosjekt*.

På spørsmål om korleis regionane skal vurdere om eit prosjekt oppfyller krava i definisjonen, fekk Vegtilsynet uklare svar. Det vart i hovudsak vist til rundskrivet, utan at det vart gitt tydelege svar på korleis ein skal forstå presiseringar som til dømes «prosjekt av en viss størrelse». Trafikksikkerhet, miljø- og teknologiavdelingen (TMT) uttrykte at dette omgrepet er utfordrande og manglar tydeleg avgrensing, og at dette har vore diskutert med tilsynspart. Den manglande avgrensinga kan etter deira syn føre til at ein ikkje får sams forståing og praktisering av omgrepet i regionane. TMT meiner at regionane si tolking og bruk av omgrepet vegprosjekt burde bli kartlagt og evaluert av tilsynspart, for så å gje tydelegare føringar til regionane dersom det er behov for det. Det kom òg fram at omgrepet vegprosjekt har blitt diskutert i Nasjonalt trafikksikkerhetsforum<sup>11</sup>, og at det der har blitt gitt uttrykk for at definisjonen av omgrepet er opplevd uklar i regionane.

Det vart stadfesta at innhaldet i omgrepet «vegprosjekt» er noko anna når det vert brukt andre stader i Statens vegvesen sitt styringssystem, som t.d. i prosessar i kvalitetssystemet og i *Håndbok R760 Styring av vegprosjekt*. Men Vegtilsynet fekk ikkje ei nærare avklaring på dette punktet.

#### Vurdering

Basert på dokumentgjennomgangen framstår det uklart kven som skal vurdere om eit vegprosjekt er omfatta av forskrifta, når det skal gjerast og korleis det skal dokumenterast. Under intervjuet vart det likevel avklart at denne oppgåva ligg til prosjektleiar, at vurderinga bør skje i tidlig fase av prosjektet og at den må dokumenterast. Etter Vegtilsynet sitt syn er ikkje dette tilstrekkeleg tydeleggjort i rundskrivet eller i andre krav- og hjelpedokument.

Når det gjeld den nærare vurderinga av om eit vegprosjekt oppfyller krava i definisjonen, er gjeldande føringar til regionane gitt i rundskrivet. I rundskrivet vert det ikkje problematisert kva ei «ny vegstrekning» eller ei «vesentlig endring» er. Slik Vegtilsynet les rundskrivet, er det der gitt uttrykk for at det er storleiken på prosjektet som er det avgjerande for vurderinga, og grunngevinga som vert gitt er «de omfattende kravene» som vert stilt i §§ 3 og 4. Slik Vegtilsynet les ordlyden i § 2 a) og i direktivet er det i kva grad det er tale om ei ny vegstrekning eller ei vesentleg endring av vegnettet som er det avgjerande for vurderinga, uavhengig av storleik på prosjektet. Etter Vegtilsynet sitt syn framstår det som uklart kva som er dei ytre rammene for definisjonen av eit vegprosjekt. Ettersom

---

<sup>11</sup> Internt forum i Statens vegvesen

definisjonen av eit vegprosjekt er så sentral i forskrifta, er det viktig at omgrepet er tydeleg definert og at det er gitt klare føringar i styringssystemet for korleis vurderinga skal gjennomførast og kva den skal bygge på. Dette både for å sikre lik praktisering innan og mellom regionane, og for å synleggjere skilnaden mot andre stader same omgrep er brukt i styringssystemet. Slik situasjonen er no, er det rom for at ein ikkje får sams forståing og praktisering av omgrepet i regionane.

### § 3 Trafikksikkerhetsmessig konsekvensanalyse av vegprosjekter

Dokumentgjennomgang

Det følger av § 3 at regionvegkontoret skal sørge for at det blir gjennomført ei «trafikksikkerhetsmessig konsekvensanalyse» i samband med alle vegprosjekt.

Ei trafikksikkerhetsmessig konsekvensanalyse blir i § 2 g) definert som «en strategisk sammenlignende analyse av de virkninger en ny veg eller en vesentlig endring av det eksisterende vegnettet vil få for vegnettets sikkerhetsnivå.»

Etter § 3 andre ledd skal konsekvensanalysen gjennomførast «i den innledende planfasen før vegprosjektet er vedtatt og i tråd med de vedtatte retningslinjer». I tredje ledd er det sett krav til at analysen skal «angi de trafikksikkerhetsmessige vurderingene som har bidratt til valget av den foreslåtte løsningen». Etter fjerde ledd skal konsekvensanalysen «inneholde alle relevante opplysninger som er nødvendige for å foreta en nytte- og kostnadsanalyse av de ulike alternativene som er analysert.»

Retningslinjene gjev føringar for når analysen skal gjennomførast, kva element den skal bestå av, kva faktorar som skal inngå i analysen og i kva form den skal presenterast.

I rundskrivet står det at:

Metoden som beskrives i retningslinjene er i prinsippet den same som benyttes i Håndbok 140<sup>12</sup>, men vegsikkerhetsforskriften stiller større krav til å synleggjøre de trafikksikkerhetsmessige konsekvensene og vurderingene som ligger til grunn. Det er også lagt opp til at det kan gjøres mer spesifikke vurderinger på forventede skadekostnader enn det EFFEKT kan beregne.

*Håndbok V712 Konsekvensanalyser*, som det blir vist til i rundskrivet, er ein rettleiar frå 2006 for «fagpersoner som arbeider med konsekvensanalyser av veg- og transportprosjekter».

Rundskrivet viser òg til EFFEKT, og Vegtilsynet har i brev frå tilsynspart av 13. februar 2014 fått opplyst at «Ny ulykkesmodul i EFFEKT 6.3 Brukerveiledning og dokumentasjon, Rapport Utbyggingsavdelingen nr. 2009/6» kan vera til hjelp for ei konkret berekning av dei trafikksikkerhetsmessige konsekvensar av eit vegprosjekt.

<sup>12</sup> *Håndbok 140 Konsekvensanalyser* endra namn til *Håndbok V712 Konsekvensanalyser* frå og med 1. juni 2014

Styringssystemet har prosessar som gjeld utarbeiding av kommunedelplan og der er forskrifta, retningslinjene og rundskriva er lista opp som kravdokument. Under aktiviteten *Utarbeide forslag til kommunedelplan med konsekvensanalyse* vert det uttalt at:

Analysen skal gjennomføres i tråd med retningslinjer fastsatt av Vegdirektoratet. Metoden som beskrives i retningslinjene er i prinsippet den samme som benyttes i Håndbok 140 for beregning av de trafikksikkerhetsmessige virkningene i form av endrede forventede skadestnader. For vegprosjekter det utarbeides konsekvensutredning for, er det forutsatt at den trafikksikkerhetsmessige konsekvensanalysen inngår i konsekvensutredningen.

Vegtilsynet ynskte på bakgrunn av dette å få meir informasjon om metoden som skal brukast ved gjennomføring av ei «trafikksikkerhetsmessig konsekvensanalyse», inkludert forholdet til handbok V712.

Informasjon og avklaring i intervju

Under intervjuet vart det synleg at omgrepet «trafikksikkerhetsmessige konsekvensanalyse» vert tolka ulikt både innad i same avdeling og mellom avdelingane. Fleire var usikker på kva som er omfatta av ei slik analyse, sjølv om det er gjeve føringar i retningslinjene og rundskrivet.

Tilsynspart presiserte at ei trafikksikkerhetsmessig konsekvensanalyse etter § 3 skal vera meir enn berekningar av kost/nytte, og at det skal gjennomførast ei analyse som tydelegare tek omsyn til trafikksikkerheit enn ei konsekvensanalyse i samsvar handbok V712. Det vart understreka at det er mest hensiktsmessig at den trafikksikkerhetsmessige konsekvensanalysen vert presentert som ei eiga utgreiing. Det vart under intervjuet opplyst at § 3 fungerer som eit dokumentasjonskrav ettersom analysen skal visa at krav til trafikksikkerheita er ivaretatt i planfasen. Vidare vart det stadfesta at analysen må gjerast på eit tidleg tidspunkt i planfasen, jf. «innledende planfase», slik at vurderingane eventuelt kan påverka planarbeidet. Tilsynspart opplyste at det er naturleg at fagpersoner på trafikksikkerheit utfører analysar etter § 3, og at dette ikkje nødvendigvis er dei same som utfører konsekvensanalyser etter med handbok V712 og plan- og bygningslova.

Trafikksikkerhet, miljø- og teknologiavdelingen gav uttrykk for at retningslinjene og rundskrivet ikkje presiserer godt nok kva ei «trafikksikkerhetsmessig konsekvensanalyse» er. Det vart opplyst at det blant mange var ei oppfatning av

at ei trafikksikkerhetsmessig konsekvensanalyse er det same som ei analyse i samsvar med handbok V712.

Tilsynspart opplyste at dei ikkje har fått tilbakemelding frå regionane på at det er uklart korleis ei trafikksikkerhetsmessig konsekvensanalyse skal gjennomførast. TMT gav uttrykk for at regionane har sagt at dei er usikre på kva ei slik analyse omfattar, og at regionane har ei forventning om at rammer og føringar skal koma frå Vegdirektoratet slik at regionane får ein tydelig struktur og ei metodebeskriving å halda seg til.

Under intervju vart det sagt av tilsynspart at den formulering som er brukt i prosessane *Utarbeide kommunedelplan* og *Utarbeide kommunedelplan med konsekvensutredning* er uheldig fordi den ikkje godt nok synleggjer at ei trafikksikkerhetsmessig konsekvensanalyse er noko meir enn ei analyse i samsvar med handbok V712. Det vart vidare stadfesta at prosessar om utarbeiding av reguleringsplan òg burde visa til § 3.

Vegtilsynet fekk opplyst at handbok V712 er under revisjon. Ny utgåve er venta ferdig i løpet av 2014, og dei krav som blir stilt til ei trafikksikkerhetsmessig konsekvensanalyse vil då vera tatt inn og synleggjort i handboka.

#### Vurdering

Vegtilsynet har fått betre innsikt i korleis ei «trafikksikkerhetsmessig konsekvensanalyse» skal gjennomførast er, men er likevel av den oppfatning at dette ikkje er tilstrekkeleg synleggjort i styringssystemet. Retningslinjene gjev nærare forklaring på kva ei konsekvensanalyse etter § 3 skal omfatte, men det synes ikkje tilstrekkeleg avklara til dømes kva forholdet til handbok V712 er.

Vegtilsynet har registrert at regionane synest å vera usikre på korleis ei trafikksikkerhetsmessige konsekvensanalyse skal gjennomførast. Vegtilsynet meiner det er viktig at tilsynspart sikrar seg at regionane har god kjennskap til korleis analysane skal gjennomførast i praksis, særskilt med tanke på at rundskrivet seier at forskrifta stiller strengare krav enn konsekvensanalysane som vert utført i samsvar med handbok V712.

## § 4 Trafikksikkerhetsrevisjoner av vegprosjekter

### Dokumentgjennomgang

Det følger av § 4 første ledd at regionvegkontoret skal sørge for at det «gjennomføres trafikksikkerhetsrevisjoner i forbindelse med gjennomføring av alle vegprosjekter» i tråd med vedtekne retningslinjer.

Trafikksikkerhetsrevisjon er definert i § 2 h) som «en uavhengig, detaljert, systematisk og teknisk sikkerhetskontroll av et vegprosjekts utformingsmessige egenskaper, som omfatter alle faser fra prosjektering til innledende bruk.»

Etter § 4 tredje ledd skal det utnemnst ein revisor som skal «revidere vegprosjektets utformingsmessige egenskaper». I fjerde ledd er det sett krav til at revisjonen skal «utgjøre en integrert del av utformingen av vegprosjektet under prosjekteringen, i fasen umiddelbart før vegen tas i bruk, samt i den innledende bruksfasen». Etter femte og sjette ledd skal revisoren «angi de elementene i utformingen som er avgjørende for sikkerheten i en revisjonsrapport», og det «skal gis egnede anbefalinger fra et sikkerhetssynspunkt».

Rundskrivet seier i avsnittet om *Trafikksikkerhetsrevisjoner* at:

Vegdirektoratet oppfatter at revisjonen primært er en gjennomgang av at prosjektet gjennomføres i henhold til vegnormalene, etatens valgte standarder og god praksis, at behandlingsrutiner for eventuelle fravik er fulgt og at det er avvik fra dette som fremkommer i rapporten. Avvik ut over dette kan påpekes, men må begrunnes i etablert kunnskap eller dokumentert forskning.

Det står vidare i rundskrivet i avsnittet *Om vegsikkerhetsforskriften med retningslinjer* at:

Det har tatt mange år fra arbeidet med EU-direktivet startet til det ble vedtatt og enda en del tid før direktivet ble implementert gjennom vegsikkerhetsforskriften. I løpet av disse årene har det også i Statens vegvesen vært arbeidet med tilsvarende tiltak, bl.a. gjennom Håndbok 222<sup>13</sup> Trafikksikkerhetsrevisjoner- og inspeksjoner fra 2005 og det har blitt etablert mange gode tiltak i etaten.

---

13 *Håndbok 222 Trafikksikkerhetsrevisjoner og – inspeksjoner endra namn til Håndbok V720 Trafikksikkerhetsrevisjoner og – inspeksjoner* frå og med 1. juni 2014.

Vegdirektoratet har, med bakgrunn i erfaring fra implementering av andre EU-direktiv, valgt ikke å gi retningslinjer i form av håndbøker, men å vedta retningslinjer som dekker kravene i direktivet, men som ikke i nevneverdig grad går ut over dette. Hensikten er at det skal gå klart frem hvilke bestemmelser og regler som er forskriftsfestet og obligatoriske, til forskjell fra bestemmelser og råd som er etatsinterne. [...]

*Håndbok V720 Trafikksikkerhetsrevisjoner og -inspeksjoner* «beskriver grunnleggende prinsipper, krav, ansvarsforhold, retningslinjer og metodikk for gjennomføring av trafikksikkerhetsrevisjoner (TS-revisjoner) og trafikksikkerhetsinspeksjoner (TS-inspeksjoner) i Statens vegvesen». Handboka er imidlertid ikkje nemnt i rundskrivet i avsnittet om *Trafikksikkerhetsrevisjoner*.

Retningslinjene beskriv meir detaljert når eit vegprosjekt skal reviderast og viser til fire ulike fasar der det skal gjennomførast trafikksikkerhetsrevisjonar. Disse ulike fasane finn ein til dels igjen i *Håndbok R760 Styring av vegprosjekt*. Handboka gjelder for planlegging, prosjektering og bygging samt drift og vedlikehald av vegprosjekt på riksveg, og viser i fleire kapittel til vegsikkerhetsforskrifta. Dersom ein samanliknar fasane som retningslinjene beskriv med tilsvarende fasar i handbok R760 er det nokre stader brukt ulik ordlyd, noko som gjer det uklart kva tidspunkt som skal leggjast til grunn for revisjon.

§ 4 er nemnd i prosessen *Utarbeide reguleringsplan*. I tilhøyrande aktivitet *Utarbeide planforslag* står det at «TS-revisjoner i henhold til retningslinjer for vegsikkerhetsforskriften skal gjennomføres. Kan evt. inngå som en del av risiko- og sårbarhetsanalysen.»

Vegtilsynet ynskte på denne bakgrunn å få meir informasjon om metoden som skal brukast ved gjennomføring av «trafikksikkerhetsrevisjon», og forholdet til *Håndbok V720 Trafikksikkerhetsrevisjoner og -inspeksjoner* er. I tillegg ynskte Vegtilsynet å få avklaringar på omgrep og formuleringar brukt i prosessen *Utarbeide reguleringsplan* og i *Håndbok R760 Styring av vegprosjekt*.

Informasjon og avklaring i intervju

Under intervjuet kom det fram at det er ulike oppfatningar av om ein trafikksikkerhetsrevisjon etter § 4 er det same som ein trafikksikkerhetsrevisjon i samsvar med handbok V720.

Tilsynspart opplyser at metoden for å gjennomføre ein trafikksikkerhetsrevisjon etter § 4 er definert i forskrifta, retningslinjene og rundskrivet, og at det ikkje vert riktig å bruka metoden i handbok V720. I tilbakemeldinga på utkast til



rapport viser tilsynspart til rundskrivet og skriv at: «Vi peikar med andre ord på at det er forskrift og retningslinjer som er lovpålagt og at det er Håndbok 222 (nå håndbok V720) som, underforstått, avvik ein del frå dette.» TMT og andre var tydeleg på at handboka skal brukast ved gjennomføring av revisjonar i samsvar med § 4. Det vart uttalt at «trafikksikkerhetsrevisjon» er eit veletablert omgrep med fast innhald og at det ikkje hadde vore nødvendig å utarbeide eigne retningslinjer til § 4.

Det vart opplyst at handbok V720 er under revisjon, og at ny versjon er venta sommaren 2014. Vegtilsynet fekk opplyst at det vil bli teke omsyn til § 4 i den reviderte versjonen.

Vegtilsynet fekk stadfesta at det er prosjektleiar for eit vegprosjekt som skal «utnevne revisor» jf. tredje ledd.

Når det gjeld tidspunktet for revisjon på eit «ferdig anlegg før åpning», vart det stadfesta at revisjon skal gjennomførast før vegen blir tatt i bruk i samsvar med ordlyden i forskrifta. Det vil såleis vera for seint å gjennomføra revisjonen ved «overlevering» slik handbok R760 kapittel 4.1.14 gjev uttrykk for, fordi ein veg kan verta opna før overleveringstidspunktet. Det var vidare ulike oppfatningar om tidspunktet for revisjon etter at vegen er opna. Forskrifta brukar omgrepet «innledende bruksfase». Enkelte meinte at ein innleiande bruksfase er ein periode på maks tre månader, medan andre meinte at kravet er oppfylt så lenge revisjonen vert gjennomført innan eitt år. Det vart ikkje avklart kvifor handbok R760 kapittel 6.1.3 knyter krav om revisjon opp til «ett-års inspeksjonen av anleggsarbeidene».

Det vart stadfesta av tilsynspart at ein trafikksikkerhetsrevisjon ikkje kan vera ein del av ei risiko- og sårbarheitsanalyse slik prosessen opnar for.

#### Vurdering

Vegtilsynet har fått betre innsikt i kva ein «trafikksikkerhetsrevisjon» etter § 4 er, men er likevel av den oppfatning at dette ikkje er tilstrekkeleg synleggjort i styringssystemet. Retningslinjene set krav til korleis ein trafikksikkerhetsrevisjon etter § 4 skal gjennomførast, men det synes ikkje tilstrekkeleg avklara i til dømes rundskriv kva forholdet til ein trafikksikkerhetsrevisjon etter handbok V720 er. Vidare fekk Vegtilsynet stadfesta at enkelte krav i forskrifta og retningslinjene ikkje er riktig og presist framstilt i styringssystemet. Dette kan føre til ulik forståing og praktisering i regionane, og Vegtilsynet kan ikkje sjå at det er etablert eit system for oppfølging av regionane på dette punktet.

## § 5 Sikkerhetsrangering og sikkerhetsforvaltning av det eksisterende vegnettet

Dokumentgjennomgang

Av § 5 fyrste ledd går det fram at regionvegkontora «skal sørge for at det på grunnlag av undersøkelse av driften av vegnettet utarbeides en rangering av vegstrekninger med høy ulykkeskonsentrasjon og en sikkerhetsrangering av vegnettet». Dei to rangeringane er definert i § 2 bokstav b) og e):

*rangering av vegstrekninger med høy ulykkeskonsentrasjon:* en metode for å kartlegge, analysere og rangere strekninger i vegnettet som har vært i bruk i mer enn tre år, og der det har inntruffet et stort antall dødsulykker i forhold til trafikkmengden

*sikkerhetsrangering av vegnettet:* en metode for å kartlegge, analysere og klassifisere deler av det eksisterende vegnettet ut fra mulighetene for å forbedre sikkerheten og redusere ulykkeskostnadene

Det følger vidare av § 5 fyrste og andre ledd at rangeringane skal «følge de gitte retningslinjene» og «gjennomføres minst hvert tredje år».

Av andre og tredje ledd følger vidare:

Vegstrekninger som bør prioriteres høyere i henhold til resultatene fra rangeringen av vegstrekninger med høy ulykkeskonsentrasjon og fra sikkerhetsrangeringen av vegnettet skal vurderes av ekspertgrupper gjennom besøk på stedet. Minst ett medlem av ekspertgruppen skal oppfylle kravene fastsatt i § 8.

Utbedringstiltak skal rettes inn mot vegstrekningene nevnt i andre ledd. Det skal legges vekt på de tiltakene som gir det beste forholdet mellom nytte og kostnader.

I retningslinjene vert det gitt ei nærare beskriving av innhaldet i § 5 og ein metode for gjennomføring. Retningslinjene set vidare krav til kva vurderinga til ekspertgruppa som eit minimum må omfatte, og det vert sett krav til at «[e]tter gjennomgangen av ekspertgruppen skal det utarbeides en prioriteringsliste som viser vegstrekninger der en forbedring av infrastrukturen forventes å gi særlig stor trafikksikkerhetsnytte i forhold til kostnadene».

Rundskrivet seier lite om gjennomføringa av rangeringane. Det vert vist til

retningslinjene og uttalt at Vegdirektoratet «vil gi utfyllende beskrivelser etter behov for å sikre at rangeringene gjøres på samme måte og blir sammenlignbare mellom regioner».

Det er ikkje prosess i styringssystemet for gjennomføring av rangeringane etter § 5.

Rangeringane vart gjennomført for fyrste gong i samband med utarbeiding av Statens vegvesen sitt handlingsprogram for 2014-2017 (2023). Det vart då sendt ut eit notat<sup>14</sup> frå Vegdirektoratet til regionane med ei nærare rettleiing for korleis rangeringane skulle gjennomførast. Av *Nasjonaltiltaksplan for trafikkikkerhet på veg 2014-2017* går det fram at Statens vegvesen vil gjennomføre sikkerhetsrangering av vegnettet to gonger i løpet av planperioden, i samband med arbeidet med Nasjonal transportplan 2018-2027 og i samband med arbeidet med handlingsprogrammet for 2018-2021. Vidare går det fram at sikkerhetsrangeringa vil omfatte heile riksvegnettet, jf. tiltaksplanen kapittel 8.1 og tiltak 78.

På denne bakgrunn ville Vegtilsynet i tilsynsmøte få meir informasjon om gjennomføring av rangeringane og oppfølginga av desse.

Informasjon og avklaring i intervju

Rangeringane vert brukt som hjelpemiddel for å få eit betre grunnlag for å prioritere tiltak. Rangering av vegstrekningar med høg ulykkeskonsentrasjon gjev grunnlag for å avgjere *om* og *kvar* ein bør gjere tiltak, medan sikkerhetsrangeringa av vegnettet gjev grunnlag for å avgjere kva tiltak ein bør gjere.

Det er regionane som gjennomfører rangeringane og som prioriterer strekning og tiltak på bakgrunn av desse. Arbeidet til regionane skjer under rettleiing og koordinering frå Vegdirektoratet. Rettleiing for korleis rangeringane skulle gjennomførast vart gitt i notatet som vart sendt ut i 2012. Det vil bli gitt tilsvarande føringar i samband med føreståande rangeringar, basert på erfaringane gjort i 2012/2013. På denne måten har ein søkt å sikre lik gjennomføring i regionane.

Det vart stadfesta under intervju at rangeringane vert gjennomført annakvart år, og at ein difor oppfyller kravet i forskrifta som er «minst hvert tredje år». Dette skjer ved at ein gjennomfører rangeringa i samband med utarbeiding av NTP kvart fjerde år og ei oppdatering av rangeringane i samband med utarbeiding av handlingsprogrammet i perioden mellom to NTP-revisjonar. Det er til no gjennomført rangeringar éin gong i 2012 i samband med handlingsprogram

---

14 Handlingsprogram for 2014–2017 (2023) – Utpeking av strekninger med høg ulykkeskonsentrasjon og sikkerhetsrangering av vegnettet, 21. september 2012

2014–2017. Planen er å gjennomføre nye rangeringar i år, slik at det er klart til arbeidet med Nasjonal transportplan 2018-2027 startar. Rangeringane skal gjennomførast for heile riksvegnettet og ikkje berre TEN-T-vegnettet.

Vegtilsynet fekk lite informasjon om korleis ein prioriterer og vel ut vegstrekningar for vurdering av ei ekspertgruppe. Når det gjeld vurderinga ekspertgruppa skal gjennomføre, er det gitt føringar i rundskrivet for kva vurderinga som eit minimum må omfatte, og kva som skal beskrivast. I notatet står det at strekningane «skal vurderes av en ekspertgruppe gjennom befaring (TS-inspeksjon) på stedet». På spørsmål om kva forholdet var mellom ei vurdering av ekspertgruppe, «befaring (TS-inspeksjon)» og ein sikkerheitsinspeksjon etter § 6, vart det gitt ulike tilbakemeldingar. Somme meinte at desse vurderingane i praksis er det same, medan andre meinte at det var forskjellige metodar utan at dette vart nærare presisert.

#### Vurdering

Vegtilsynet har gjennom tilsynssaka fått betre forståing for kva rangeringane er, når dei vert gjennomført og kva dei vert brukt til. Til tross for at det er gitt utfyllande rettleiing i retningslinjene og i notat til regionane i samband med gjennomføringa, framstår det likevel som at det ikkje i tilstrekkeleg grad er avklart korleis ein skal prioritere og velge ut vegstrekningar for vurdering av ei ekspertgruppe. Vidare framstår det som uavklart kva ei vurdering av ei ekspertgruppe er, i forhold til andre typar undersøkingar og inspeksjonar. Etter Vegtilsynet sitt syn verkar det som at det ikkje er etablert eit system for oppfølging av regionane som sikrar lik forståing og praktisering. Vegtilsynet viser i denne samanheng til uttalen i rundskrivet om at Vegdirektoratet «vil gi utfyllende beskrivelser etter behov for å sikre at rangeringene gjøres på samme måte og blir sammenlignbare mellom regioner».

## § 6 Sikkerhetsinspeksjoner

Dokumentgjennomgang

Etter § 6 første ledd skal regionvegkontora «sørge for at det gjennomføres sikkerhetsinspeksjoner av de vegene som er i bruk, for å kartlegge egenskaper som har betydning for trafikksikkerheten, og for å forebygge ulykker». Det er gitt følgende definisjon av sikkerhetsinspeksjon i § 2 bokstav d):

en ordinær periodisk kontroll og gjennomgang av forhold og mangler som av sikkerhetsårsaker krever at det utføres vedlikeholdstiltak eller lignende tiltak

Etter § 6 andre ledd skal sikkerhetsinspeksjonane «omfatte periodiske inspeksjoner av vegnettet» og «undersøkelser av de mulige virkningene av vegarbeider på trafikksikkerheten». Etter tredje ledd skal inspeksjonane «foretas tilstrekkelig ofte til å garantere at den berørte veginfrastrukturen har et tilfredsstillende sikkerhetsnivå». I fjerde ledd er det sett krav til at det skal «fastsettes ordninger for midlertidige sikkerhetstiltak i forbindelse med vegarbeider» og at det «skal etableres en ordning for sikkerhetsinspeksjoner av midlertidig vegarbeider».

Det er ikkje utarbeidd retningslinjer til denne paragrafen, noko det heller ikkje er krav om i direktivet eller forskrifta.

Rundskrivnet inneheld ikkje rettleiing til gjennomføring av § 6. Det vert uttalt at «Vegdirektoratet vil komme tilbake eventuelle etatskrav» til ordningane som skal etablerast etter § 6 fjerde ledd.

Vegtilsynet har fått tilbakemeldingar på at regionane er usikre på sine oppgaver og sitt ansvar etter § 6.

I *Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2014–2017* står det følgande om § 6 i kapittel 8.1:

Vegsikkerhetsforskriften stiller krav om at det skal gjennomføres periodiske sikkerhetsinspeksjoner av TEN-T vegnettet, for å sikre at vegene har et tilfredsstillende sikkerhetsnivå. Det er ikke endelig avklart hvilke krav som skal stilles til slike inspeksjoner.

*Håndbok V720 Trafikksikkerhetsrevisjoner og -inspeksjoner* «beskriver grunnleggende prinsipper, krav, ansvarsforhold, retningslinjer og metodikk for gjennomføring av trafikksikkerhetsrevisjoner (TS-revisjoner) og trafikksikkerhets-

inspeksjoner (TS-inspeksjoner) i Statens vegvesen». Ved innsending av dokumentasjon knytt til § 6 opplyste tilsynspart at denne handboka er under revisjon, blant anna for å få den meir i tråd med krava i forskrifta.

Eit sentralt tema for Vegtilsynet var å få avklart forholdet mellom forskrifta § 6 og handbok V720. Vidare ville Vegtilsynet få språklege avklaringar, få meir informasjon om gjennomføring av sikkerheitsinspeksjonar og om forholdet til andre inspeksjonar.

#### Informasjon og avklaringar i intervju

Under intervjuet vart det stadfesta at det førebels ikkje er tatt endeleg stilling til kva som ligg i kravet om gjennomføring av sikkerheitsinspeksjonar etter § 6. Det vart ikkje gitt ei forklaring på kvifor dette ikkje er gjort i dei tre åra forskrifta har vore i kraft. Vegtilsynet fekk difor lite informasjon og avklaring på § 6. Det vart likevel tydeleg under intervjuet at det er store skilnadar i forståinga av kva § 6 inneber, irekna forholdet til *Håndbok V720 Trafikksikkerhetsrevisjoner og -inspeksjoner*. Dette gjeld både mellom og innan avdelingane.

Tilsynspart hadde ikkje fått tilbakemelding frå regionane på at § 6 vert opplevd uklart, dette var heller ikkje etterspurt av tilsynspart.

#### Vurdering

Det er snart tre år sidan forskrifta tredde i kraft, og det er gitt lite til ingen føringar til regionane på korleis § 6 skal gjennomførast. Basert på dokumentgjennomgangen og avklaringane i tilsynsmøtet, meiner Vegtilsynet at det er behov for nærare avklaringar og ei felles forståing av § 6. Dette gjeld både kva som skal inspiseras, korleis det skal gjennomførast og når det skal skje, og ei avklaring av kva ordningar som skal etablerast. Vegtilsynet registrerer at tilsynspart ikkje har undersøkt korleis denne paragrafen er forstått og praktisert i regionane.

## § 7 Behandling av data

### Dokumentgjennomgang

Det følger av § 7 første ledd at regionvegkontoret skal utarbeide «en ulykkesrapport for hver dødsulykke som inntreffer på vegnettet i tråd med vedtatte retningslinjer».

Retningslinjene lister opp opplysningar som skal vera med i ein ulykkesrapport, som opplysningar om veg, vêrforhold, omfang, personar og kjøretøy involvert og sjølve ulykka.

Det står i rundskrivet at «[r]etningslinjene oppsummerer de faktaopplysninger som skal være med i rapporten. Disse sammenfaller i stor grad med det som samles inn av opplysninger til STRAKS-ulykkesregisteret, men med noen tillegg.» STRAKS-registeret er den mest brukte kjelda til ulykkesdata i Statens vegvesen, og er basert på innsamla data frå politiregistrerte ulykker. Det vert presisert i rundskrivet at forskrifta ikkje set krav til dybdeanalyser av dødsulykker slik dette blir gjort i ulykkesrapporter som Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper (UAG) utarbeider.

Rundskrivet seier vidare at «Ulykkesrapportene skal være tilgjengelige internt i etaten og reglen vil være at gis innsyn i henhold til offentlighetsloven. [...] Ulykkesrapportene vil sammen med annen informasjon bidra til sikkerhetsrangeringen av vegnettet.»

Tilsynspart opplyser ved innsending av dokumentasjon at

Det arbeides for tiden med en prosessbeskrivelse «Analyse av dødsulykker» som skal inn i kvalitetssystemet som grunnlag for ulykkesanalyser UAG. Kravene i vegsikkerhetsforskriften er mer fakta enn analyse og dekkes i det store og hele av de ulykkesdataene som finnes i vårt ulykkesregister STRAKS.

Vegtilsynet ynskte på bakgrunn av dette å få avklart forholdet mellom ulykkerapportar etter § 7, UAG-rapportar og STRAKS-registeret, og å få meir informasjon om korleis rapportane etter § 7 vert brukt.

### Informasjon og avklaring i intervju

Tilsynspart opplyser at ulykkesrapportane etter § 7 skal brukast til å opparbeide kompetanse og erfaring.

Tilsynspart stadfestar under intervju at det for dødsulykker i utgangspunktet skal utarbeidast to rapportar, høvesvis ein ulykker rapport etter § 7 og ein UAG-rapport. Det skal også kunne hentast opplysningar frå STRAKS-registeret. Dei opplyser at regionane sannsynlegvis ikkje har utarbeidd ulykker rapportar for kvar dødsulykke i den form forskrifta krev. Tilsynspart gav uttrykk for at dei vil sørge for at forskrifta vert følgt framover.

Trafikksikkerhet, miljø- og teknologiavdelingen har ansvar for prosessane i styringssystemet som gjeld arbeidet med trafikkulykker, mellom anna UAG-rapportar, og opplyser at ulykker rapportane etter § 7 ikkje er ein del av dei prosessane som er utarbeidd.

#### Vurdering

Vegtilsynet har fått betre innsikt i kva ein ulykkesrapport etter § 7 er i forhold til andre rapportar Statens vegvesen utarbeider. Vegtilsynet har registrert at arbeidet ikkje er følgt opp og at rapportar etter § 7 ikkje er utarbeidd, men at tilsynspart vil følge opp regionane i tida framover.



## § 8 Opplæring og godkjenning av revisorer

### Dokumentgjennomgang

Det følger av § 8 at Vegdirektoratet har ansvar for at det blir utarbeidd utdanningsplaner for revisorane. Det blir vidare sett krav til at revisorane skal ha grunn- og vidareopplæring, og at Vegdirektoratet skal godkjenne revisorane.

Det er ikkje utarbeidd retningslinjer til § 8, noko det heller ikkje er krav om i direktivet og forskrifta. I rundskrivet under overskrifta *Trafikksikkerhetsrevisjoner* kan ein lese følgande:

Trafikksikkerhetsrevisjonene skal gjennomføres av uavhengige, godkjente trafikksikkerhetsrevisorer. Det stilles krav til at trafikksikkerhetsrevisorene skal ha relevant erfaring eller utdanning i vegutforming, tekniske trafikksikkerhetsløsninger og ulykkesanalyse og være godkjent av Vegdirektoratet.

Tilsynspart opplyser ved innsending av dokumentasjon at «Opplæring og godkjenning av ts-revisorer er beskrevet på s 21 i HB 222. Denne er under revisjon.»

Vegtilsynet ynskte på bakgrunn av dette å få meir informasjon om korleis Vegdirektoratet gjennomfører opplæring og godkjenning av revisorar og kven som har ansvar for dette.

### Informasjon og avklaring i intervju

Trafikksikkerhet, miljø- og teknologiavdelingen opplyser at dei har ansvar for opplæring av trafikksikkerhetsrevisorar. Opplæring skjer ved at NTNU tilbyr kurset *Trafikksikkerhetsrevisjoner og – inspeksjoner* i samarbeid med Vegdirektoratet. Det kom fram at krava i vegsikkerheitsforskrifta har ein sentral plass i kurset.

### Vurdering

Det føreligg eit system for opplæring og godkjenning av trafikksikkerhetsrevisorar.

## TUNNELSIKKERHEITSFORSKRIFTA

EU-direktiv 2004/54<sup>15</sup> (direktivet) vart vedtatt 29. april 2004. Vegdirektoratet deltok i arbeidet med å utarbeide direktivet. Av artikkel 18 går det fram at medlemslanda er pålagt å innføre lovgiving som er nødvendig for å oppfylle direktivet innan 30. april 2006.

Tunnelsikkerhetsforskrifta vart vedtatt og tredde i kraft 15. mai 2007. Oppbygginga av forskrifta er i hovudsak lik som i direktivet, og tilsynspart opplyser at teksten i stor grad er ei direkte omsetjing til norsk.

Forskrifta har som direktivet to vedlegg; *Vedlegg I Sikkerhetstiltak nevnt i § 8* og *Vedlegg II Godkjenning av konstruksjon, sikkerhetsdokumentasjon, idriftsetjing av en tunnel, endringer og jevnlig øvelser*.

Forskrifta gjeld alle tunnelar over 500 meter på riksvegnettet, og har dermed eit vidare verkeområde enn direktivet som berre gjeld tunnelar på TEN-T-vegnettet. Til saman 263 riksveggtunnelar er omfatta av forskriftskrava per april 2014. Ytterlegare tolv riksveggtunnelar som er omfatta av forskriftskrava vert opna sommar/haust 2014.

*Håndbok R511 Sikkerhetsforvaltning av veggtunnelar, Del 1*<sup>16</sup> frå 2007 vart utarbeidd i samband med implementering av forskrifta. Det følger av kapittelet *Formål og hensikt* at formålet med handboka er å «oppnå et ensartet minimum sikkerhetsnivå i veggtunnelar på riksvegnettet for alle trafikanter og alle som skal utføre arbeider i tunnelene». Det står vidare at hensikta er å «oppfylle de krav tunnelsikkerhetsforskriften stiller til norske veggtunnelar. Samtidig er også forhold knyttet til tunnelar som er regulert av norske forskrifter på brannvernområdet tatt inn.» Store deler av handbok R511 er gjentaking av ordlyden i forskrifta, og dette vert forklart i forordet med at «[s]om følge av at det skal være sporbarhet fra tunnelsikkerhetsforskriften til denne håndboken kan innholdet i en del tilfeller bli gjentatt flere steder». Det går òg fram av forordet at handboka er «en 'prøveversjon' som vil bli forbedret etter hvert som en vinner erfaringer med bruken av den».

---

15 DIRECTIVE 2004/54/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 29 April 2004 on minimum safety requirements for tunnels in the trans-European road network

16 *Håndbok R511 Sikkerhetsforvaltning av veggtunnelar, Del 1* hadde før 1. juni 2014 namnet *Håndbok 269 Sikkerhetsforvaltning av veggtunnelar, Del 1*

Omgrepet «sikkerhetsforvaltning» vert definert på fylgjande måte i handboka:

Ansvar for at, i dette tilfelle tunnelene, er utrustet, driftet og vedlikeholdt på en slik måte at de tilfredsstillar krav som lover og forskrifter stiller. Dette innebærer også å sørge for at nødvendige tiltak blir iverksatt. (sikkerhetsmessig og i forhold til bevaring av den investerte kapitalen).

Omgrepet «sikkerhetsforvaltning» vert ikkje brukt i forskrifta.

Det følger av kapittelet *Generelt* at dei tekniske forholda knytt til konstruksjon og utrustning av tunnel er omtalt i *Håndbok N500 Vegtunneler*<sup>17</sup>. Handbok N500 vart revidert i desember 2006 og med det tilpassa forskrifta. Den er sidan revidert på ny og kom ut i ny versjon i 2010. Handboka gjeld alle typar vegtunneler, og det vert presisert i forordet at den gjeld for nye tunneler, og skal leggjast til grunn ved oppgradering av utstyr i eksisterande tunneler.

Tilsynspart har ansvar for revisjon av handbøkene som gjeld tunnel, og opplyste at både handbok R511 og N500 er under revisjon, og at handbok R511 vil bli utgitt i ny versjon i løpet av 2014. Tilsynspart skriv ved innsending av dokumentasjon at:

Håndbok 269 Sikkerhetsforvaltning av vegtunneler har vært den viktigste håndboken for å innføre og følge opp krav satt i tunnelsikkerhetsforskriften. På grunn av utvikling av prosessen «Sikkerhetsforvaltning av vegtunneler» og tilhørende delprosesser har vi sett behov for å oppdatere håndbok 269.

Videre har Statens vegvesen hatt en gjennomgang av tunnelsikkerhetsforskriften og gitt føringer for hvordan forskriftene skal forstås i forhold til sikkerhet i eksisterende tunneler [...] Dette vil også påvirke innholdet i håndbok 269. I tillegg har håndboken har også vært utilstrekkelig med tanke på innhold.

Etter at forskrifta tredde i kraft er det òg gjort andre endringar i styringssystemet, som revisjon av andre relevante handbøker for tunnelfag og det er utarbeidd prosessar. Prosessen *Forvalte sikkerhet i vegtunneler* har til hensikt å «Påse at tunneler har tilfredsstillende sikkerhet». Tilsynspart opplyste at denne proses-

---

17 *Håndbok N500 Vegtunneler* hadde før 1. juni 2014 namnet *Håndbok 021 Vegtunneler*

sen med tilhøyrande delprosessar er godkjent og tilgjengelig etter å ha vore utarbeidd i 2012 og testa ut i praktisk vegforvaltning i 2013. Nokre delprosessar, som *Oppdatere sikkerhetsdokumentasjon* og *Gjennomføre tunnelsikkerhetsinspeksjon* er fortsatt under arbeid. Tilsynspart forklarte at prosessane er under stadig utvikling, og at det blir vurdert å endre oppbygging av prosessane for tunnelar.

Det er i forskrifta sett krav om at alle tunnelar som var opna for trafikk før desember 2006 skal oppfylle gitte forskriftskrav innan 2019. For å sikre at desse tunnelane, omlag 200, oppfyller forskriftskrava, skal det fram mot 2019 gjennomførast nødvendige tiltak for utbetring av tunnelar. I samband med dette arbeidet har tilsynspart gjort ein gjennomgang av forskrifta og i notat<sup>18</sup> gjeve føringar til regionane for korleis forskrifta skal forståast ved utarbeiding av tiltaksplanar for tunnelar. Notatet tek føre seg dei krava i forskrifta Vedlegg I som set krav til såkalla «eksisterende tunneler». I notatet er «eksisterande tunneler» definert som «tunneler som er åpnet for trafikk før 1. desember 2006, jf. forskriftens § 2, 4. ledd. Også tunneler som er godkjent før 1. desember 2006, men åpnet for trafikk etter denne dato er å oppfatte som en eksisterende tunnel dersom de ikke er i samsvar med en særskilt vurdering i forhold til forskriften, jf. forskriftens § 2, 3. ledd».

Før forvaltningsreformen i 2010, då eit stort tal riksvegar vart gjort om til fylkesvegar, var tal tunnelar som var omfatta av forskrifta langt høgare. Det vart utarbeidd og oversendt eit forslag til tunnelsikkerheitsforskrift for fylkesveg til Samferdselsdepartementet. Det er ikkje avklara kva som skjer med dette forskriftsforslaget.

---

18 Notat om *Handlingsprogram 2014-2017 – Tiltaksplaner for riksveggtunneler* med vedlegget «*Bestemmelser i Tunnelsikkerhetsforskriften som grunnlag for å vurdere tiltak i eksisterende tunneler – oversikt med forklaringer*». Revidert vedlegg er datert 05.02.2013.

### **§ 1 Formål**

Forskrifta har som formål å «sikre laveste tillatte sikkerhetsnivå for trafikanter i tunneler ved krav til å forebygge kritiske hendelser som kan sette menneskeliv, miljøet og tunnelanlegg i fare og til å sørge for vern i tilfelle av ulykker». Denne paragrafen vart ikkje nærare behandla i tilsynssaka.

### **§ 2 Virkeområde**

Denne paragrafen definerer verkeområdet til forskrifta. Av fyrste ledd går det fram at forskrifta gjeld for tunnelar «med lengde på over 500 meter på det trans-europeiske vegnettet (TERN) og på andre riksveger», enten dei er «i bruk, under bygging eller på prosjekteringsstadiet».

Andre til fjerde ledd vert det gjort nærare greie for under omtalen av §§ 12 til 14.

### **§ 3 Definisjoner**

I denne paragrafen vert sentrale omgrep som er brukt i forskrifta definert. Det som særleg var tema i tilsynssaka var omgrepet «risikoanalyse», og dette omgrepet vert det gjort nærare greie for i omtalen av § 10.

## § 4 Forvaltningsmyndighet

Dokumentgjennomgang

I § 4 første ledd vert det slått fast at Vegdirektoratet «er forvaltningsmyndigheter med ansvar og koordinerende oppgaver for å påse at alle sider ved sikkerheten i en tunnel er ivaretatt, og å treffe de nødvendige tiltak for å sikre samsvar med innholdet i denne forskriften».

Av andre ledd går det fram at Vegdirektoratet «skal gi tillatelse til at tunneler tas i bruk, i samsvar med framgangsmåten fastsatt i vedlegg II til forskriften». § 4 regulerer ikkje når slik tillating er nødvendig, dette er angitt andre stader i forskrifta, sjå § 9 fjerde ledd, §§ 12-14 og vedlegg II.

Av tredje ledd følger det at Vegdirektoratet kan «innstille eller begrense bruken av en tunnel, herunder spesifisere under hvilke forhold normal trafikk skal gjenopptas, dersom sikkerhetskravene ikke er oppfylt».

I fjerde ledd bokstav a) til d) framgår ei rekke oppgåver som Vegdirektoratet skal «påse at relevant organ» gjennomfører.

Vidare set forskrifta krav til Vegdirektoratet i andre paragrafar, utan at omgrepet forvaltningsmyndigheit er brukt.

I *Håndbok R511 Sikkerhetsforvaltning av vegtunneler, Del 1* er det eit eige kapittel om Vegdirektoratet som forvaltningsmyndigheit for tunnelar, sjå kapittel 4.2. Dette kapitlet er i stor grad ei gjengiving av forskriftsteksten. Det er presisert at «Vegdirektoratet, ved Veg- og trafikkavdelingen, har ansvaret på vegne av Vegdirektøren, for å påse at alle sider ved sikkerheten i en tunnel er ivaretatt og skal treffe de nødvendige tiltak for å sikre samsvar med Forskrift for sikkerhet i vegtunneler», inkludert oppfølging av handbok R511 og for at minstekrava i *Håndbok N500 Vegtunneler* vert følgt. Vidare vert det uttalt at «Vegdirektoratet som forvaltningsmyndighet, skal sikkerhetsgodkjenne tunnelen for at den kan være åpen for trafikk».

I vedlegg 1 til handbok R511 er det gitt *Instruks for Forvaltningsmyndigheten* der oppgåvene er nærare spesifisert. Her går det fram at «Forvaltningsmyndighet i denne instruks er Vegdirektoratet, representert ved Seksjon for veg og ferjeforvaltning». Vidare står følgande:

Forvaltningsmyndigheten skal sikkerhetsgodkjenne eller begrense bruken, evt ta tilbake godkjenningen for den enkelte tunnel.

En slik sikkerhetsgodkjenning kreves:

1. Før bygging av tunnelen kan påbegynnes.
2. Av ferdig bygget tunnel før trafikken kan slippes inn.
3. Minst hvert 6 år for at trafikken skal kunne fortsette å gå gjennom tunnelen.
4. Før vesentlige ombygginger startes
5. Før tunnelen åpnes etter en vesentlig ombygging

Under prosessen *Forvalte sikkerhet i vegtunneler* er det delprosesser for *Gjennomføre sikkerhetsgodkjenning før bygging*, *Gjennomføre sikkerhetsgodkjenning før åpning* og *Gjennomføre sikkerhetsgodkjenning før rehabilitering/oppgradering*. Sikkerhetsgodkjenning er ikkje eit omgrep som er brukt i tunnelsikkerhetsforskrifta.

På denne bakgrunn ville Vegtilsynet i tilsynsmøte få meir informasjon om ansvaret til Vegdirektoratet som forvaltningsmyndigheita og få avklaringar kring tillating til å ta i bruk tunnelar.

Informasjon og avklaring i intervju

Det vart stadfesta at det berre er éi forvaltningsmyndigheit, sjølv om det står i fleirtal i fyrste ledd. I Vegdirektoratet er dette ansvaret tillagt tilsynspart ved direktør. Handbok R511 viser difor til feil representant for forvaltningsmyndigheit.

I «påse»-ansvaret ligg det at tilsynspart, som forvaltningsmyndigheit, har ansvaret for å implementere alle krav og sikre at forskrifta vert følgt. Dette inkluderer oppgåvene som er lista opp i fjerde ledd bokstav a) til d). Tilsynspart opplyser at ein gjennom arbeidet med å gje tillating til at tunnelar vert tatt i bruk, sikrar seg at krava i forskrifta er følgt i regionane.

Når det gjeld andre ledd vart det avklart at det etter forskrifta er krav om

1. godkjenning av konstruksjon før byggearbeid vert påbegynt
2. tillating til fyrstegongopning av tunnel for offentleg trafikk
3. tillating til gjenopning av tunnel dersom det er gjort vesentlig endring i konstruksjon, utrustning eller bruk av tunnelen

Det vart avklart at slik godkjenning/tillating berre vert gitt av tilsynspart ved direktør.

Under intervjuet vart det tydeleg at omgrepa sikkerheitsgodkjenning, godkjenning, tillating og brukstillating vert brukt om kvarandre, både i forskrifta og i andre dokument. Det vart trekt fram som døme at omgrepet sikkerheitsgodkjenning er blitt brukt der det riktige hadde vore å skrive «godkjent tiltaksplan», jf. § 14. Eit anna døme er at *Håndbok R511 Sikkerhetsforvaltning av vegtunneler, Del 1* krev sikkerheitsgodkjenning i fem situasjonar, i motsetnad til forskrifta. Det vart i denne samanheng opplyst om at handbok R511 er upresis på dette punktet, og at dette vert oppdatert når handboka vert revidert. Det er altså ikkje krav om godkjenning/tillating kvart sjette år, slik det går fram av handbok R511.

Når det gjeld adgangen til å innstille eller avgrense bruken av ein tunnel, opplyste tilsynspart at ein får kjennskap til avvik frå sikkerheitskrava gjennom jamleg ettersyn som ein del av drift- og vedlikehaldskontraktane, i tillegg til inspeksjonar gjennomført etter § 9. Det er ikkje utarbeidd noko prosedyre for korleis innstilling eller avgrensing av bruken skal gjennomførast.

#### Vurdering

Vegtilsynet har fått nærare avklaringar om ansvar og oppgåver til forvaltningsmyndigheita. Det vart tydeleg under dokumentgjennomgangen og intervjuet at handbok R511 er feil og upresis på fleire punkt. Vegtilsynet legg til grunn at revidert versjon vil vera tydlegare.



## § 5 Tunnelforvalter

Dokumentgjennomgang

§ 5 første ledd seier at «Regionvegkontoret er tunnelforvalter».

Det følger av andre ledd at regionvegkontoret skal utarbeide ein rapport for «hver betydelig hendelse eller ulykke som inntreffer i en tunnel». Rapporten skal sendast til sikkerheitskontrollør, Vegdirektoratet og redningstenestane.

Tredje ledd seier vidare at dersom «en undersøkelsesrapport utarbeides», skal regionvegkontoret sende den til dei same som skal ha kopi av rapportar etter andre ledd.

Opgåvene til regionvegkontora går fram av fleire paragrafar, men omgrepet «tunnelforvalter» vert ikkje brukt andre stader i forskrifta. Direktivet brukar omgrepet «tunnel manager» i paragrafar der forskrifta brukar omgrepet «regionvegkontoret».

Handbok R511 kapittel 4.3 *Tunnelforvaltar* gjer kort gjort greie for kva ansvar tunnelforvaltar har, og det blir vist til *Vedlegg 2 Instruks for tunnelforvaltar*, som gjer nærare greie for arbeidsoppgåvene. Det står i instruksen at «Tunnelforvalteren er i de ulike fasene ansvarlig for at tunnelen planlegges/prosjekteres, bygges, driftes og vedlikeholdes etter gjeldende krav. Tunnelforvalter skal også samle nødvendig dokumentasjon, inkludert rapporter, og overlevere den til rette instanser og sørge for at den holdes oppdatert.» Rolla som tunnelforvaltar kan, ifølge handboka, delegerast av regionvegsjefen.

I prosessane *Gjøre avklaringer tidlig i planlegging*, *Gjennomføre sikkerhetsgodkjenning før bygging* og *Gjennomføre sikkerhetsgodkjenning før åpning* i kvalitetsystemet brukar omgrepa «Prosjekt- og byggeledelse» og «Tunnelforvalter i driftsfase».

Omgrepet «betydelig hendelse» blir i handbok R511 kapittel 4.3 definert som:

Med betydelig hendelse menes i denne sammenheng ulykker med drepte eller alvorlig personskade og hendelser der det har vært brann i kjøretøy eller i tunnelkonstruksjonen.

Det går i tillegg fram av prosessen *Forvalte tunnelsikkerhet i driftsfase*, med tilhøyrande delprosess *Følge opp alvorlige hendelser*, at «Forvalter (tunnel) skal utarbeide rapport med anbefalinger (tiltak)». Prosessane brukar samme definisjon av «betydelig hendelse» som går fram av handbok R511, og det blir vist til hand-

boka som internt krav. Det går fram av prosessen at hendelsen skal registrerast i «Tunnelregisteret» av tilsynspart på bakgrunn av den tilsendte rapporten.

Vegtilsynet ynskte på denne bakgrunn å få avklaringar om regionvegkontoret som «tunnelforvaltar». Vidare ynskte Vegtilsynet å få informasjon om rapporteringa, korleis rapportane vert brukt og kva «Tunnelregisteret» er.

Informasjon og avklaring i intervju

Tilsynspart stadfesta at der forskrifta legg ansvar og oppgåver til «regionvegkontoret» så er det i eigenskap av å vera «tunnelforvaltar».

Det vart under intervju opplyst av tilsynspart at rapporteringa etter andre ledd ikkje fungerte tidlegare, men at tunnelforvaltar no oppfyller rapporteringskravet. Det vart i intervju stadfesta at definisjonen av «betydelig hendelse» slik den går fram av handbok R511 kapittel 4.3 og prosessane skal leggjast til grunn. Det vart vidare opplyst at det finst ein mal for rapportering av slike hendingar, og at tilsynspart ved Seksjon for vegforvaltning og utvikling er rett adressat når rapportane skal oversendast Vegdirektoratet. Rapporteringa skal skje via SVEIS (arkiv- og saksbehandlingsystemet). Det vart opplyst at rapportane frametter i tillegg skal registrerast i ein ny database, «Tunnelregisteret». Denne databasen, som prosessane viser til, er under utvikling og ikkje fungerande per april 2014.

Vurdering

Vegtilsynet har fått nærare avklaringar om ansvar og oppgåver til tunnelforvaltar og dette framstår som tilstrekkeleg tydeleggjort i styringssystemet. Vidare har Vegtilsynet fått meir informasjon om rapporteringa, og det synes som om tilsynspart i større grad følger opp rapporteringskrava.

## § 6 Sikkerheitskontrollør

### Dokumentgjennomgang

Av § 6 fyrste ledd går det fram at regionvegkontoret, med førehandssamtykke frå Vegdirektoratet, skal «oppnevne en sikkerheitskontrollør» for kvar tunnel «som skal samordne alle forebyggings- og vernetiltak for å ivareta trafikantenes og driftspersonalets sikkerhet». Vidare er det presisert at sikkerheitskontrolløren skal vera «uavhengig i alle spørsmål om sikkerhet i vegtunnelar, og skal ikke være underlagt instruksjer fra regionvegsejefen i slike spørsmål». Sikkerheitskontrolløren kan utføra sine oppgåver og funksjonar for fleire tunnelar i ein region.

Dei ulike oppgåvene til sikkerheitskontrolløren går fram av andre ledd bokstav a) til g).

*Håndbok R511 Sikkerhetsforvaltning av vegtunnelar, Del 1* har eit eige kapittel 4.4 om sikkerheitskontrollør, og det er gitt ein eigen instruks i vedlegg 3. Innhaldet i handbok R511 er i stor grad ei gjengiving av § 6, men med noko utfyllande informasjon. Det står mellom anna at sikkerheitskontrolløren «er rådgiver for forvaltningsmyndigheten i Vegdirektoratet».

Prosessane brukar både omgrepet «regional sikkerheitskontrollør» og «sikkerheitskontrollør» i diverse prosessar og aktivitetar under prosessen *Forvalte sikkerhet i vegtunnelar*.

Styringssystemet stiller ikkje krav til sikkerheitskontrolløren sin kompetanse.

På denne bakgrunn ville Vegtilsynet få meir informasjon om oppgåver og ansvar tillagt sikkerheitskontrolløren.

### Informasjon og avklaring i intervju

Det vart stadfesta at det ikkje er definert i styringssystemet kva krav som skal stillast til kompetanse ved oppnemning av sikkerheitskontrollør. Det vart opplyst under intervjuet at det i «forhåndssamtykke» ligg at Vegdirektoratet, ved forvaltningsmyndigheita, skal godkjenne sikkerheitskontrolløren ved oppnemninga. Gjennom denne godkjenninga får ein kvalitetssikra kompetansen til den som er føreslått til stillinga, og ein sikrar riktig kompetanse og likskap mellom regionane.

Sikkerheitskontrollør er ei 100%-stilling. Hovudoppgåvene til sikkerheitskontrolløren er å vera forvaltningsmyndigheita sin rådgjevar og foreta ein uavhengig kontroll av tunnelforvaltar. Sikkerheitskontrolløren har ikkje myndigheit til å ta

avgjersler. Det gjer forvaltningsmyndigheita mellom anna på bakgrunn av anbefaling frå sikkerheitskontrolløren.

Personalansvaret for sikkerheitskontrollør ligg til regionane, men fagleg sett skal dei vera heilt uavhengige kvarandre. Det vart opplyst at dette er noko alle partar er bevisste på, og at det ikkje har vore noko problem å oppretthalde dette skilje.

#### Vurdering

Vegtilsynet har fått meir informasjon om oppgåver og ansvar til sikkerheitskontrollør og dette framstår som tilstrekkeleg tydeleggjort i styringssystemet.

## §7 Inspeksjoner

Dokumentgjennomgang

§ 7 seier at «Inspeksjoner, evalueringer og prøver utføres av Vegdirektoratet».

Den tilsvarende paragrafen i direktivet, *Article 7 Inspection entity*, seier at «Member States shall ensure that inspections, evaluations and tests are carried out by inspection entities.» Direktivet brukar omgrepet «inspection entities», men dette omgrepet er ikkje brukt i § 7.

Handbok R511 viser ikkje direkte til § 7, men det går fram av kapittel 4.6 *Inspeksjonsenhet* at «Inspeksjonsenheten, Vegdirektoratet ved Veg- og trafikkavdelingen og skal utføre inspeksjoner ved hjelp av inspeksjonsteam fra regionene, foreta evalueringer, inspeksjoner og testing.» Det er utarbeidd instruks for inspeksjonsteam i vedlegg 6, medan det står at vedlegg 5 om *Instruks for Inspeksjonsenheten* skal verta utarbeidd seinare.

Vegtilsynet ynskte å få avklart korleis § 7 er forstått i Statens vegvesen og kven i Vegdirektoratet som har ansvaret for å utføra inspeksjonane.

Informasjon og avklaring i intervju

Tilsynspart stadfestar at § 7 ikkje vert brukt som heimel for at inspeksjonar skal gjennomførast, men at den regulerer kven som skal gjennomføra inspeksjonane. Det er § 9 som set krav til atj48 det skal utførast inspeksjonar, sjå nedanfor.

Det vart opplyst at det i dag er tilsynspart ved Seksjon for vegforvaltning og utvikling som har fått ansvar for å gjennomføre inspeksjonane og som er inspeksjonseininga omtalt i handbok R511. Det kom i denne samanheng fram at handbok R511 er feil på dette punktet.

Vurdering

Vegtilsynet har gjennom tilsynssaka fått avklart at § 7 regulerer kven som skal utføra inspeksjonane, og at dette er inspeksjonseininga. Vegtilsynet er av den oppfatning at dette ikkje kjem tydleg nok fram i styringssystemet ettersom handbok R511 ikkje er oppdatert og vedlegg 6 ikkje er utarbeidd.

## § 8 Sikkerhetstiltak

Dokumentgjennomgang

Av § 8 første ledd går det fram at alle tunnelar som er omfatta av forskrifta skal «oppfylle minstekravene til sikkerhet fastsatt i vedlegg I og II til forskriften». Det er gitt unntak frå dette utgangspunktet i andre ledd, der det heiter at:

Dersom enkelte av de konstruksjonsmessige kravene som er fastsatt i vedlegg I bare kan oppfylles ved tekniske løsninger som enten ikke kan gjennomføres eller bare kan gjennomføres til en uforholdsmessig høy kostnad, kan Vegdirektoratet godkjenne at det treffes alternative risikoreduserende tiltak, forutsatt at de alternative tiltakene vil føre til likeverdige eller forbedret vern. Virkningene av slike alternative tiltak skal påvises ved en risikoanalyse i samsvar med bestemmelsene i § 10.

Der unntaksregelen vert brukt, skal Vegdirektoratet «underrette EFTAs overvåkingsorgan om de alternative risikoreduserende tiltakene som er godkjent, og skal gi en begrunnelse for tiltak som er godkjent for tunneler på det transeuropeiske vegnettet», jf. tredje ledd.

I fjerde ledd er det gitt ei avgrensing av unntaksregelen i andre ledd. Det står at «Første til tredje ledd får ikke anvendelse på tunneler på prosjekteringsstadiet som nevnt i § 2 annet ledd, jf. § 12». Denne ordlyden er sjølvmotstridande, ettersom den inneber at verken hovudregelen i første ledd eller unntaksregelen i andre ledd gjeld for desse tunnelane. Dette samsvarar ikkje med ordlyden i direktivet og i § 2 andre ledd.

Etter femte og sjette ledd har Vegdirektoratet fått heimel til å «fastsette strengere krav dersom kravene ikke strider mot direktivet 2004/54/EF» og til å «gjøre unntak fra krav om nødutgang for tunneler kortere enn 10 km og med en årsdøgntrafikk under 4.000 kjøretøy per kjørefelt dersom en risikoanalyse viser at tilsvarende eller bedre sikkerhet kan oppnås med alternative tiltak».

Handbok R511 kapittel 3 *Sikkerhetstiltak* tilsvarar forskrifta § 8, men med noko omskriving. Det går til dømes fram at Vegdirektoratet, som forvaltningsmyndigheit, sin rett til å godkjenne alternative risikoreduserande tiltak ikkje gjeld «for tunneler på prosjekteringsstadiet».

På denne bakgrunn ville Vegtilsynet få avklaringar knytt til vurderingane som skal gjerast etter § 8.

Informasjon og avklaring i intervju

Det vart stadfesta at det i § 8 er tale om Vegdirektoratet i eigenskap av å vera forvaltningsmyndigheit. Når det gjeld dei skjønsmessige vurderingane som skal gjerast etter andre ledd, «en uforholdsmessig høg kostnad» og «likeverdig eller forbedret vern», vart det uttrykt at vurderingane vert gjort konkret, frå sak til sak. Det vart formidla at det er vanskeleg å gje føringar for desse vurderingane, fordi særtrekk frå tunnel til tunnel må takast i betraktning. Det er difor viktig at det vert gjort risikoanalysar i forkant.

Når det gjeld fjerde ledd vart det stadfesta av tilsynspart at forskrifta er feil og at innhaldet skal vera som i direktivet. Dette inneber at unntaket i andre ledd ikkje skal gjelde for tunnelar nemnd i § 12, jf. § 2.

Vurdering

Vegtilsynet har fått nærare avklaringar om innhaldet i § 8. Vegtilsynet meiner det er uheldig at forskrifta inneheld ein feil i § 8 fjerde ledd, men ser at handbok R511 er tydlegare på dette punktet.

## § 9 Periodiske inspeksjoner

### Dokumentgjennomgang

Det følger av § 9 fyrste ledd at Vegdirektoratet skal «utføre jevnlege inspeksjoner for å påse at alle tunneler som omfattes av forskriften» er i samsvar med forskriftskrava. Det står i andre ledd at tidsrommet mellom to inspeksjonar av ein tunnel ikkje skal overstige seks år.

Det følger av tredje ledd at dersom Vegdirektoratet «finner at en tunnel ikke tilfredsstillir kravene i forskriften, skal det underrette regionvegkontoret og sikkerhetskrolløren om at det må treffes tiltak for å styrke tunnelsikkerheten.» Inntil utbetringstiltak er iverksett har Vegdirektoratet mulighet til å fastsette vilkår for fortsatt bruk, restriksjon eller gjenåpning.

Fjerde ledd seier at dersom utbetringstiltaka medfører «vesentlig endring i tunnelens konstruksjon eller bruk», skal det med ein gong tiltaka er gjennomført «gis ny brukstillatelse for tunnelen, i samsvar med framgangsmåten fastsatt i vedlegg II.»

Handbok R511 kapittel 7 om *Periodiske inspeksjoner* er i stor grad ei gjengiving av forskriftsteksten, og det går fram at «Vegdirektoratet i egenskap av inspeksjonsenhet skal, ved hjelp av inspeksjonsteam, utføre jevnlege inspeksjoner for å påse at alle tunneler som omfattes av denne handbokens virkeområde, er i samsvar med gjeldende sikkerhetsbestemmelser». Det vart avklart under gjennomgangen av § 7 at det er Seksjon for vegforvaltning og utvikling som er inspeksjonseining. *Vedlegg 6 Instruks for inspeksjonsteam* i handboka set krav mellom anna til organisering og rapportering. Punkt 3 i instruksjonen sier at «Inspeksjonen utføres etter nærmere beskrivelse gitt fra inspeksjonsenheten og kan variere mellom ulike oppdrag.»

Styringssystemet har, under prosessen *Forvalte tunnelsikkerhet i driftsfase*, to delprosessar som tek for seg inspeksjonar av tunnelar. Delprosessen *Gjennomføre tunnelsikkerhetsinspeksjon*, som er under utvikling, implementerer ifølge tilsynspart dei lovpålagde krava. Verken forskrifta eller handbok R511 brukar omgrepet «tunnelsikkerhetsinspeksjon».

Den andre delprosessen heiter *Gjennomføre TS inspeksjon*, og den har til hensikt å «Få sikret en god prosess for trafikksikkerhetsinspeksjoner i vegtunneler [...]». Tilhøyrande aktivitet *Gjennomføre TS inspeksjon i henhold til gjeldende retningslinjer* viser til handbok R511 som internt krav. Det er ikkje vist til



*Håndbok V720 Trafikksikkerhetsrevisjoner- og inspeksjoner* i denne prosessen.

Den tilsvarende paragrafen i direktivet, *Article 12 Periodic inspections*, brukar omgrepet «administrative authority» og «inspection entity» der forskrifta brukar «Vegdirektoratet».

Vegtilsynet ynskte på denne bakgrunn å få avklart korleis § 9 er forstått i Statens vegvesen og få informasjon om korleis dei ulike omgrepa «periodisk inspeksjon», «tunnelsikkerhetsinspeksjon» og «TS-inspeksjon» blir brukt i styringssystemet når det gjeld tunnel.

Informasjon og avklaring i intervju

Det vart stadfesta at der forskrifta brukar «Vegdirektoratet» i fyrste ledd, så er det i eigenskap av å vera inspeksjonseining, medan det er Vegdirektoratet, i rolla som forvaltningsmyndigheit, som utfører oppgåvene i tredje og fjerde ledd.

Det vart avklart den periodiske inspeksjonen skal avdekke om tunnelen er i samsvar med dei krava forskrifta stiller, og at omgrepa «tunnelsikkerhetsinspeksjon» og «periodisk inspeksjon» vert brukt om kvar andre. Det vart opplyst at det vert brukt ein annan metode ved desse inspeksjonane enn ved gjennomføring av ein trafikksikkerhetsinspeksjon etter handbok V720. Tilsynspart opplyste at det er utarbeidd ein mal for kva som skal undersøkast ved ein «tunnelsikkerhetsinspeksjon» og at denne er under revisjon.

Det vart forklart at Vegdirektoratet, i rolla som inspeksjonseining, har ansvar for at inspeksjonane vert utført av inspeksjonsteam i regionane. Inspeksjonsteam er oppnemnd og gitt mynde av tilsynspart, og består av personer med teknisk kompetanse og kompetanse om kvalitetsrevisjonar. Inspeksjonen består av både intervju og synfaring. Inspeksjonsrapporten skal sendast til inspeksjonseininga i Vegdirektoratet, som vidare sender denne til tunnelforvaltar. Rapporten vert lagt saman med sikkerhetsdokumentasjonen for tunnelen, sjølv om det ikkje er eit krav om dette i forskrifta.

Det vart stadfesta av tilsynspart at omgrepet «underrette» i tredje ledd skal bli forstått som «pålegge». Vegdirektoratet, i rolla som forvaltningsmyndigheit, kan såleis instruere regionvegkontoret (tunnelforvaltar) om at det må gjerast utbetringstiltak. Utbetringstiltaka skal oppfylle minstekrava til sikkerheit, jf. § 8.

Tilsynspart opplyser at med omgrepet «jevnlig» er det meint at det skal vera maksimalt seks år mellom kvar inspeksjon av den enkelte tunnel, jf. andre ledd.

#### Vurdering

Vegtilsynet har gjennom tilsynssaka fått avklart at § 9 regulerer at det skal utføres inspeksjoner og kor ofte. Vegtilsynet er av den oppfatning at metoden for å gjennomføre inspeksjon etter § 9 kunne være tydeleggjort i styringssystemet. Vegtilsynet registrerer at handbok R511 er under revisjon og at prosessen *Gjennomføre tunnelsikkerhetsinspeksjon* er under utvikling, og legg til grunn at § 9 vert tydeleggjort her.

## § 10 Risikoanalyse

### Dokumentgjennomgang

Av § 10 fyrste ledd går det fram at risikoanalysar skal gjennomførast «av et organ som er funksjonsmessig uavhengig av tunnelforvalter» og at innhaldet og resultat av risikoanalysa «skal tas med i sikkerhetsdokumentasjonen som framlegges for Vegdirektoratet». I andre ledd er det fastsett at Vegdirektoratet «skal påse at risikoanalysen utføres etter en detaljert og godt definert metode som er i samsvar med den beste praksis som foreligger» og at Vegdirektoratet «skal underrette EFTAs overvåkingsorgan om den metode som anvendes».

Risikoanalyse er definert i § 2 bokstav d):

Analyse av risikoene ved en bestemt tunnel, der det tas hensyn til alle konstruksjonsfaktorer og trafikkforhold som berører sikkerheten, herunder særlig trafikkens særtrekk og type, tunnellengde og tunnelgeometri og prognosen for antall tunge lastebiler per døgn.

Krav til når risikoanalyse skal gjennomførast går fram andre stader, til dømes i § 8 og i vedlegg I til forskrifta. Av Vedlegg I punkt 1.1.3., under punkt 1. *Grunnlag for å vedta sikkerhetstiltak*, går det mellom anna fram at dersom ein tunnel har «et spesielt særtrekk når det gjelder ovennevnte parametere, skal det utarbeides en risikoanalyse i samsvar med § 10 for å fastslå om det er nødvendig med ytterligere sikkerhetstiltak og/eller tilleggsutstyr for å sikre et høyt sikkerhetsnivå i tunnelen».

Under førebuinga av tilsynssaka bad Vegtilsynet om å få meir informasjon om metoden for gjennomføring av risikoanalyse som det vert referert til i § 10 og om kvar denne er beskrive. Vegtilsynet fekk følgande tilbakemelding:

Vi bruker 2 kvantitative analyser (Transit og Tusi) og i tillegg kvalitative analyser. Transit modellen er svært godt beskrevet og er en analysemodell som er utarbeidet i samarbeid med europeiske aktører, og blir vårt nye kvantitative verktøy innen risikoanalyse på tunnel. Tusi brukes også mye, og har sine fordeler at den er svært enkel å bruke (XLS format).

Vi har nettopp fått utarbeidet en rapport (fra Universitetet i Stavanger og IRIS) hvor vi har evaluert bruk av risikovurderinger i Statens vegvesen. Denne ligger vedlagt og vil gi en del svar på deres spørsmål. Denne vil bli brukt til å forbedre bruk av risikovurderinger i Statens vegvesen.

Legger også ved Matrix sin beskrivelse av Transit.

I *Håndbok R511 Sikkerhetsforvaltning av vegtunneler, Del 1* er det eit eige kapittel om risikoanalyse, kapittel 8. Den er stort sett ei gjengiving av § 10 og § 3 bokstav d), men det vert vist til at «Risikoanalysen er nærmere beskrevet i egen «Veileder for risikoanalyse av vegtunneler»». Denne rettleiaren er ein rapport<sup>19</sup> (rapport nr: TS 2007:11) utgitt fem måneder etter at forskrifta tredde i kraft og har som formål «å gi en beskrivelse av når risikoanalyser skal gjennomføres og hvilke typer analyser som er aktuelle til ulike formål, samt en innføring i hvordan analysen kan gjennomføres», jf. forordet. Det går vidare fram av forordet at «Både forskriften og Handbok 021 stiller krav om å gjennomføre risikoanalyser for vegtunneler. Det ble derfor vedtatt å utarbeide en veileder for risikoanalyser av vegtunneler.» Denne rapporten vart ikkje nemnd av tilsynspart ved innsending av dokumentasjon, og den er ikkje vist til i styringssystemet som krav- eller hjelpedokument etter det Vegtilsynet kan sjå.

På denne bakgrunn ville Vegtilsynet i tilsynsmøte få meir informasjon om risikoanalyse og val av metode for gjennomføring.

Informasjon og avklaring i intervju

Det vart stadfesta av tilsynspart at risikoanalysar etter § 10 skal gjennomførast i samsvar med rettleiinga i rapport nr: TS 2007:11. Det vart likevel opplyst at det føreligg svakheiter ved denne rettleiaren, og at dette er ei sak som ville bli tatt opp i etatsleiar møte<sup>20</sup> for å få forankring for og ei bestilling på ein revisjon av rapporten. Rapporten frå Universitetet i Stavanger og IRIS, der bruken av risikovurderingar i Statens vegvesen er evaluert, vil vera ein del av dette arbeidet.

Det vart opplyst at det er vanleg praksis at risikoanalysen vert gjennomført av konsulentar for å sikre uavhengigheit frå tunnelforvaltar og det aktuelle prosjektet. Det vart vidare avklart at det er store variasjonar

---

19 Veileder for risikoanalyse av vegtunneler (Revidert) nr: TS 2007:11, datert 31. oktober 2007

20 *Etatsledermøte* er vegdirektøren si rådgjevande leiargruppe

på omfang og metodeval ved gjennomføring av risikoanalysar i regionane. Det vert ikkje gjennomført risikoanalyse for kvar nye tunnel. Utgangspunktet er at tunnelar skal byggast i samsvar med krava i *Håndbok N500 Vegtunnelar* og i forskrifta. Dersom det vert nødvendig med fråvik frå krava eller det føreligg spesielle særtrekk ved den enkelte tunnel, må det takast stilling til om ei risikoanalyse skal gjennomførast. Det vert gjort ei individuell vurdering frå tunnel til tunnel. Ei eventuell bestilling av risikoanalyse vert gjort av prosjektorganisasjonen, ved behov med bistand frå regional sikkerheitskontrollør.

Tilsvarande vurderingar vart gjort i regionane for eksisterande tunnelar i samband med utarbeidinga av tiltaksplanar for tunnelar, jf. § 14.

#### Vurdering

På bakgrunn av innhenta data legg Vegtilsynet til grunn at det er fastsett ein metode for gjennomføring av risikoanalysar i rapport nr: TS 2007:11. Vegtilsynet stiller likevel spørsmål ved kor godt kjent denne rettleiaren er, ettersom den ikkje er ein del av prosessane med tilhøyrande krav- og hjelpedokument, og ikkje vart vist til ved innsending av dokumentasjon.

## § 11 Unntak for nyskapende teknikk

Denne paragrafen opnar for at Vegdirektoratet kan gjera unntak frå krav i forskrifta dersom det føreligg nye former for sikkerheitsutstyr og -prosedyrar. Det vart under intervju opplyst at § 11 ikkje har vore brukt fordi den ikkje har vore aktuell.

## § 12 Tunneler med konstruksjon som ennå ikke er godkjent

### Dokumentgjennomgang

Denne paragrafen stiller krav om at «Tillatelse til å ta i bruk tunneler med konstruksjon som ikke er godkjent innen 1. desember 2006, jf. § 2 annet ledd, skal gis i samsvar med framgangsmåten fastsatt i vedlegg II».

Av § 2 andre ledd går det fram at tunnelar «med konstruksjon som ikke er godkjent innen 1. desember 2006» skal vera underlagt krava i forskrifta.

I § 2 fyrste og andre ledd, § 8 fjerde ledd og i § 12 brukar ein omgrepa «prosjekteringsstadiet», «konstruksjon som ikke er godkjent» og «konstruksjon som ennå ikke er godkjent». I *Håndbok R511 Sikkerhetsforvaltning av vegtunneler, Del 1* under punkt 5.1 *Tunneler med prosjekt som ikke har godkjent regulering før 1.12.06* står det følgande:

En tunnel som ikke har en godkjent reguleringsplan før 1. desember 2006, skal være underlagt de nye kravene i denne HB og HB 021 og aktuelle nye veiledninger. Disse tunnelene skal følge normale prosedyrer for sikkerhetsgodkjenning før byggestart og etter bygging, men før åpning.

På denne bakgrunn ville Vegtilsynet gjennom tilsynsmøtet få avklart nemnde omgrep.

### Informasjon og avklaring i intervju

Vegtilsynet fekk ulike tilbakemeldingar på spørsmål om definisjon av desse omgrepa, det vart vist til både tidspunkt for godkjent reguleringsplan og for godkjent byggeplan. Det vart likevel avklart at «prosjekteringsstadiet», «konstruksjon som ikke er godkjent» og «konstruksjon som ennå ikke er godkjent» refererer til same skjæringstidspunkt, og at det er før byggefasen.

### Vurdering

På bakgrunn av innhenta data, legg Vegtilsynet til grunn at det med godkjent konstruksjon er meint godkjent reguleringsplan og at dette er beskrive i handbok R511.

## § 13 Tunneler med godkjent konstruksjon, men som ennå ikke er åpne

Dokumentgjennomgang

Av fyrste ledd går det fram at:

Dersom Vegdirektoratet finner at en tunnel med konstruksjon som er godkjent, men som ikke er åpnet for offentlig trafikk innen 1. desember 2006, jf. § 2 tredje ledd, ikke er i samsvar med bestemmelsene i denne forskriften, skal den underrette regionvegkontoret om at det må gjennomføres nødvendige tiltak for å øke sikkerheten. Den sikkerhetsansvarlige skal samtidig underrettes om dette.

Av § 2 tredje ledd går det fram at for tunnelar «med konstruksjon som er godkjent, men som ikke er åpnet for offentlig trafikk innen 1. desember 2006, skal det etter nærmere bestemmelser fastsatt i § 13, jf. vedlegg II, foretas en vurdering av om de er i samsvar med kravene i denne forskriften».

Av § 13 andre ledd går det fram at «[t]illatelse til at tunnelen tas i bruk skal deretter gis i samsvar med framgangsmåten fastsatt i vedlegg II».

I *Håndbok R511 Sikkerhetsforvaltning av vegtunneler, Del 1* punkt 5.2 *Tunneler med godkjent reguleringsplan før 1.12.06, men som ikke er åpnet for trafikk* kan ein lesa følgande:

Når det gjelder tunneler som har godkjent reguleringsplan, men som ikke er åpnet for offentlig trafikk per 1. desember 2006, skal Vegdirektoratet som forvaltningsmyndighet vurdere samsvar med kravene i HB 021 og denne håndboken, særlig med hensyn til sikkerhetsdokumentasjonen omtalt i Kapittel 15.4.

Dersom Vegdirektoratet fastslår at en tunnel ikke er i samsvar med bestemmelsene i denne håndbok eller HB 021, skal tunnelforvalteren underrettes gjennom notat til regionvegkontoret om at det må treffes tiltak for å øke sikkerheten, og med kopi sikkerhetskontrolløren om dette.

Vegtilsynet gjekk ikkje inn på korleis Vegdirektoratet, ved innføringa av forskrifta, vurderte om tunnelane definert i § 2 tredje ledd og § 13 var i samsvar med forskrifta eller ikkje, då det fell utanfor målet med dette tilsynet. Tilsvarende som



for § 12 ville Vegtilsynet gjennom tilsynsmøtet få avklart omgrepa som er brukt.

Informasjon og avklaring i intervju

Som for § 12.

Av § 2 tredje ledd og § 13, saman med § 8, går det dermed fram at tunnelar som med godkjent reguleringsplan, men som ikkje var opna for trafikk før 1. desember 2006, i utgangspunktet må oppfylle alle krav i forskrifta med vedlegg. Vidare er det krav om å gjennomføre nødvendige tiltak for å auke sikkerheita dersom tunnelane ikkje er i samsvar med krava, og om å gje tillating til å ta i bruk i samsvar med vedlegg II. Det er likevel høve til å gjere unntak frå krava etter § 8 andre ledd.

Vurdering

På bakgrunn av innhenta data, legg Vegtilsynet til grunn at det med godkjent konstruksjon er meint godkjent reguleringsplan og at dette er beskrive i handbok R511.

## § 14 Tunneler som allerede er i bruk

Av § 14 første ledd går det fram at for tunnelar «som ikke oppfyller kravene, skal regionvegkontoret overfor Vegdirektoratet foreslå en plan for tilpasning til bestemmelsene i forskriften, jf. § 2 fjerde ledd». Av § 2 fjerde ledd går det fram at for «tunneler som allerede er åpne for offentlig trafikk per 30. november 2006, skal det etter nærmere bestemmelser fastsatt i § 14, jf. vedlegg II, foretas en vurdering av om de er i samsvar med kravene i denne forskriften».

Av § 14 andre ledd går det fram at Vegdirektoratet «skal godkjenne utbedringstiltakene eller be om at de endres». Dersom utbedringstiltaka omfattar «vesentlige endringer i konstruksjon eller bruk, skal framgangsmåten for godkjenning fastsatt i vedlegg II deretter gjennomføres så snart disse tiltakene er iverksatt», jf. tredje ledd.

Fjerde ledd set krav om at «Renovering av tunneler skal utføres etter en tidsplan og skal være fullført innen 30. april 2014, men med mulighet for å forlenge denne fristen med fem år på grunn av stor tunnelmasse.»

I *Håndbok R511 Sikkerhetsforvaltning av vegtunneler, Del 1* under punkt 5.3 *Tunneler som er i bruk* står det følgende:

For tunneler som er i bruk, og ikke oppfyller kravene i skal Tunnelforvalteren foreslå for Vegdirektoratet en plan for å tilpasse tunnelen til kravene i denne håndboken og i HB 021, inkludert de utbedringstiltak som vil bli iverksatt.

Vegdirektoratet skal godkjenne utbedringstiltakene før de settes i verk.

Dersom utbedringstiltakene omfatter vesentlige endringer i konstruksjon eller bruk, skal tunnelen sikkerhetsgodkjennes på nytt.

Oppgradering av tunneler på TERN-vegnettet skal utføres etter en tidsplan fullført innen utløpet av 2016.

Tilsynspart har i notat<sup>21</sup> gitt rettleiing til kva krav i forskrifta som gjeld for desse tunnelane.

§§ 2 og 14 gjeld tunnelar som var i bruk før forskrifta tredde i kraft. Saman med § 8 regulerer desse paragrafane korleis desse tunnelane skal utbetrast for å sikre samsvar med krava. Det er i gang eit stort arbeid med oppgradering av desse tunnelane, dette er beskrive i mellom anna tiltaksplanen kapittel 8.2.4 *Utbedring av tunnelar* og oppfølgingstiltak nr. 86. Dette temaet vart ikkje diskutert under intervjuet.

---

21 Notat om *Handlingsprogram 2014-2017 – Tiltaksplaner for riksveggtunnelar* med vedlegget «*Bestemmelser i Tunnelsikkerhetsforskriften som grunnlag for å vurdere tiltak i eksisterende tunnelar – oversikt med forklaringer*». Revidert vedlegg er datert 05.02.2013.

## § 15 Rapportar

### Dokumentgjennomgang

Det følger av § 15 fyrste ledd at Vegdirektoratet kvart andre år skal utarbeide rapportar om «branner i tunnelar og om ulykker som i betydelig grad angår sikkerheten til trafikantane i tunnelar». Rapportane skal innehalde ei oversikt over «hyppigheten av og årsakene til slike hendelser, en evaluering av hendelsene og opplysninger om sikkerhetsanleggenes og sikkerhetstiltakenes konkrete rolle og virkning.»

Rapportane skal ifølge paragrafen sendast EFTA sitt overvåkingsorgan «før utgangen av september året etter den periode som rapporten omfatter».

Av andre ledd går det fram at Vegdirektoratet skal utarbeide ein plan for bruk av forskriftskrav på tunnelar som allereie er i bruk, jf. § 14.

Handbok R511 kapittel 9 *Rapportering til EU/EFTA* er i stor grad ei gjengiving av forskriftsteksten. Det følger av vedlegg 1 *Instruks for forvaltningsmyndigheten* at den skal «Sørge for at pålagte rapportar sendes til EU/EFTAS overvåkingsorgan, og at Samferdselsdepartementet holdes orientert om kontaktene med EU/EFTA.

Vegtilsynet ynskete å få nærmare informasjon om utarbeiding av rapportane og kva desse blir brukt til.

### Informasjon og avklaring i intervju

Det vart stadfesta under intervju at det ikkje er utarbeidd rapportar i samsvar med § 15 per april 2014. Det vart opplyst at den fyrste rapporten vil bli sendt i september 2014 i eit fastlagt format, og at rapportar deretter vil bli sendt kvart andre år.

Det vart opplyst at rapporten til dels vil basere seg på dei rapportar som regionane skal utarbeide i samsvar med § 5.

Når det gjeld andre ledd var det opplyst under intervju at planen er sendt overvåkingsorganet, og at arbeidet med oppgradering av tunnelar fram mot fristen i 2019 vert prioritert.

### Vurdering

Vegtilsynet har fått stadfesta at det sidan forskrifta tredde i kraft ikkje har vorte utarbeidd rapportar i samsvar med krav. Vegtilsynet meiner det må etablerast eit

system som sikrar at rapporteringskravet vert oppfylt og legg til grunn at denne rapporteringa vil kome i gang frå hausten 2014 basert på informasjon frå tilsyns-  
part.

## 5. Tilrådingar

### Vegsikkerheitsforskrifta

Vegtilsynet har fått informasjon om, og avklaring på, korleis Statens vegvesen har implementert vegsikkerheitsforskrifta i styringssystemet og korleis forskrifta blir følgt opp.

Tilsynet har vist at det på fleire punkt er uklart korleis forskrifta skal tolkast og praktisert, og at Statens vegvesen i varierende grad har klart å implementere forskrifta i styringssystemet. Etter Vegtilsynet sitt syn, skuldast dette i hovudsak at NA-Rundskriv nr. 12/2012 ikkje i tilstrekkeleg grad avklarar forholdet mellom forskrift og retningslinjer på eine sida og kvalitetssystemet med krav- og hjelpe-dokument på andre sida. Vegtilsynet vil særleg trekke fram følgjande forhold som ligg til grunn for tilrådingane:

- Omgrep er ikkje tydeleg definert i styringssystemet. Manglande definisjonar og avklaringar kan føre til ulik tolking og praktisering av krava.
- Føringsane som er gitt i rundskrivet om § 2 kan sjå ut til å legge til grunn ei for snever tolking av omgrepet «vegprosjekt».
- Det er ikkje tilstrekkeleg tydeleggjort i styringssystemet korleis ei trafikk-sikkerheitsmessig konsekvensanalyse skal gjennomførast, jf. § 3.
- Framstillinga av trafikk-sikkerheitsrevisjon i styringssystemet samsvarar ikkje fullt ut med krava i forskrifta og retningslinjene, jf. § 4.
- Det er ikkje tilstrekkeleg tydeleggjort i styringssystemet korleis ein skal prioritere og velge ut vegstrekningar for vurdering av ei ekspertgruppe i samband med rangering av vegnettet etter § 5. Vidare framstår det som uavklart kva ei vurdering av ei ekspertgruppe er, i forhold til andre typar undersøkingar og inspeksjonar.
- Det er ikkje tatt stilling kva som ligg i kva ein sikkerheitsinspeksjon, jf. § 6.
- Tilsynspart har i lita grad bedt om tilbakemelding frå regionane på om forskrifta vert forstått og gjennomført. Implementeringa av forskrifta er ikkje evaluert.

I oktober er det gått tre år sidan forskrifta tredde i kraft og det er nærare to år sidan retningslinjene og rundskrivet vart sendt til regionane. I rundskrivet står det at det vert «viktig å få erfaring med hva den fulle iverksettelsen innebærer: metodisk, av ressursbruk og resultater». Vidare er det i *Nasjonal tiltaksplan for*

*trafiksikkerhet 2014–2017* uttalt at «Statens vegvesen vil følge opp vegsikkerhetsforskriften, og vil i løpet av planperioden evaluere erfaringene med forskriften», jf. tiltak nr. 77. Ei evaluering vil etter det Vegtilsynet kan sjå vera viktig både for å kunne vurdere verkeområde og for å kunne rettleie og sikre seg at regionane har forstått oppgåvene som er tillagt dei.

#### **Tilråding 2014-01 nr. 1**

Vegtilsynet tilrår at Vegdirektoratet ved Veg- og transportavdelingen gjennomfører tiltak for å sikre at forskrifta blir tydeleggjort i styringssystemet. Me ber særleg om tilbakemelding på punkta over.

#### **Tilråding 2014-01 nr. 2**

Vegtilsynet tilrår at Vegdirektoratet ved Veg- og transportavdelingen gjennomfører tiltak for å sikre at regionane forstår og etterlever krava i vegsikkerhetsforskrifta.

### **Tunnelsikkerhetsforskrifta**

Vegtilsynet har fått informasjon om og avklaring på korleis Statens vegvesen har implementert tunnelsikkerhetsforskrifta i styringssystemet og korleis forskrifta blir følgt opp. Vegtilsynet oppfattar at forskrifta i stor grad er gjenspegla i styringssystemet.

Forskrifta er i all hovudsak søkt implementert gjennom *Håndbok R511 Sikkerhetsforvaltning av vegtunneler*. Handboka er ein «prøveversjon» frå 2006, som tilsynspart opplyser om og tilsynet har vist at inneheld feil og er utdatert. I tillegg har ein utvikla, og framleis held på å utvikle, prosessar i kvalitetssystemet. Vegtilsynet vil særleg trekke fram følgande forhold som ligg til grunn for tilrådinga:

- Det vert brukt ulike omgrep om same forhold i styringssystemet.
- Metoden for å gjennomføre inspeksjon etter § 9 er ikkje tydeleg beskrive i styringssystemet.
- Rettleiaren til gjennomføring av risikoanalyse etter § 10 er ikkje ein del av prosessane med tilhøyrande krav- og hjelpedokument.
- Det føreligg ikkje eit tilstrekkeleg system for å følgje opp at rapporter etter § 15 vert utarbeidd.

### **Tilråding 2014-01 nr. 3**

Vegtilsynet tilrår at Vegdirektoratet ved Veg- og transportavdelingen gjennomfører tiltak for å sikre at forskrifta blir tydeleggjort i styringssystemet. Me ber særleg om tilbakemelding på punkta over.



## 6. Oppfølging av tilrådingane

Vegdirektoratet ved Veg- og transportavdelingen skal innan frist fastsett i følgjebrev kome med tilbakemelding på korleis tilrådingane vil verta handtert, saman med ein tidsplan for gjennomføring av eventuelle tiltak. På bakgrunn av denne tilbakemeldinga vil Vegtilsynet vurdere vidare oppfølging og lukking av tilrådingane.

## Vedlegg 1: Dokumentoversikt

TITTEL	OM DOKUMENTET
N500 Vegtunneler, 2010	
R511 Sikkerhetsforvaltning av vegtunneler, Del 1, 2007	
V712 Konsekvensanalyser, 2006	
V720 Trafikksikkerhetsrevisjoner- og inspeksjoner, 2005	
R760 Styring av vegprosjekter, 2012	
Veileder for risikoanalyse av vegtunneler (Revidert) nr: TS 2007:11, 31.10.07	
Brev frå tilsynspart, 13.02.14	
Utkast til revidert kapittel 5.5 Ulykker i Håndbok 140 Konsekvensanalyser, Januar 2014	Vedlagt brev 13.02.14
Rapport, Ny ulykkesmodul i EFFEKT 6.3 Brukerveiledning og dokumentasjon, Utbyggingsavdelingen nr. 2009/6	Vedlagt brev 13.02.14
Notat - Handlingsprogram for 2014-2017 (2023) - Utpeking av strekninger med høy ulykkeskonsentrasjon og sikkerhetsrangering av vegnettet (med vedlegg), 21.09.12	Vedlagt brev 13.02.14
Notat, Handlingsprogram 2014-2017 – Tiltaksplaner for riksvegtunneler, 21.11.12, med vedlegget «Bestemmelser i Tunnelsikkerhetsforskriften som grunnlag for å vurdere tiltak i eksisterende tunneler – oversikt med forklaringer». Revidert vedlegg er datert 05.02.2013.	Vedlagt brev 13.02.14
Rapport IRIS – 2013/043, Evaluering av risikovurderinger i Statens vegvesen – Beslutningsstøtte og læringsverktøy, 23.04.13	Vedlagt e-post 07.03.14
Rapport, Development of a best practice methodology for risk assessment in road tunnels, juni 2011	Vedlagt e-post 07.03.14
Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2014-2017	