



**Statens vegvesen**

## Vedlegg 1 – Høringsnotat

Høring om forslag til forskrift om endring i forskrift om busspassasjerrettigheter på bakgrunn av endringer i yrkestransportloven § 32 a

Trafikant og kjøretøy,  
Fag tilsyn  
7. mars 2022

## Innholdsfortegnelse

1	Innledning .....	3
2	Bakgrunn for høringen.....	3
3	Nærmere om forslag til endringer i forskrift om busspassasjerrettigheter .....	4
3.1	Språklige og forskriftstekniske endringer .....	4
3.1.1	Forslag til endret forskriftstekst i §§ 1 og 4 .....	4
3.1.2	Endring i henvisning til EU-rett i § 1 .....	4
3.1.3	Endring fra «Vegdirektoratet» til «Statens vegvesen» i § 4 .....	4
3.2	Presisering av håndhevingsbestemmelsen .....	5
3.2.1	Forslag til endring i § 5 .....	5
3.2.2	Begrunnelse for endring .....	5
3.2.3	Nærmere om forslaget til endret forskriftstekst.....	5
3.3	Ny bestemmelse om reaksjoner, herunder tvangsmulkt.....	6
3.3.1	Forslag til endring i § 6 .....	6
3.3.2	Innledning.....	7
3.3.3	Begrunnelse for endring .....	7
3.3.4	Nærmere om tvangsmulkt .....	7
3.3.5	Nærmere om forslaget til forskriftstekst.....	8
3.4	Ny bestemmelse om overtredelsesgebyr .....	9
3.4.1	Forslag til endring i § 7 .....	9
3.4.2	Innledning.....	9
3.4.3	Nærmere om overtredelsesgebyr – Terminologi mv. ....	10
3.4.4	Nærmere om forslaget til forskriftstekst.....	11
3.5	Ny bestemmelse om klageadgang .....	13
3.5.1	Forslag til ny § 8 Klageadgang .....	13
3.5.2	Innledning.....	13
3.5.3	Nærmere om forslaget til forskriftstekst.....	13
4	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	14
4.1	Konsekvenser for Statens vegvesen .....	14
4.2	Konsekvenser for transportselskapene .....	15
4.3	Konsekvenser for forbrukerne .....	15
5	Høringsfrist .....	16

# Høringsnotat – Forslag til forskrift om endring i forskrift om busspassasjerrettigheter

## 1 Innledning

Samferdselsdepartementet har i brev datert 16. november 2020 bedt Statens vegvesen forberede høring av forslag til endring i forskrift av 25. februar 2016 nr. 193 om busspassasjerrettigheter.

Det er Samferdselsdepartementet som er forskriftsmyndighet. Statens vegvesen er imidlertid tilsynsmyndighet etter den samme forskriften.

Statens vegvesen foreslår enkelte endringer i forskrift om busspassasjerrettigheter, hovedsakelig endringer som følge av endringene i yrkestransportloven § 32 a. Se nærmere om bakgrunnen for høringen under kapittel 2. Det foreslås også endringer i sanksjons-/reaksjonsbestemmelser og klageordning som følge av endringer i forvaltningsloven, jf. Prop.62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)

Forslag til endringsforskrift følger som vedlegg 2.

## 2 Bakgrunn for høringen

Forskrift om busspassasjerrettigheter gjennomfører forordning (EU) 181/2011 om passasjerers rettigheter ved buss- turvogntransport og endring av forordning (EF) 2006/2004 i norsk rett. Forordningen er gjort til norsk rett gjennom yrkestransportloven § 32 a.

Det er innført lovendringer i yrkestransportloven § 32 a *Passasjerrettar* som trådte i kraft 1. juli 2020. Endringene skjer på bakgrunn av gjennomføring av forordning 2017/2394 om forbrukersamarbeid. Forordning 2017/2394 erstatter forordning 2006/2004.

Disse endringene medfører et behov for å endre forskrift om busspassasjerrettigheter slik at den er i tråd med lovbestemmelsen. Endringene i yrkestransportloven er nærmere kommentert i Prop. 8 LS (2019–2020) sidene 182 flg.

Forskriftsendringene som utledes av endringene i yrkestransportloven § 32 a innebærer ingen vesentlige materielle endringer hva gjelder plikter for de som omfattes av forskrift om busspassasjerrettigheter. Endringene er dels av teknisk art (endring i henvisninger til loven) og innebærer dels en konkretisering av håndhevingsbestemmelsene, samt innføring av forvaltningsreaksjonene tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

## 3 Nærmere om forslag til endringer i forskrift om busspassasjerrettigheter

### 3.1 Språklige og forskriftstekniske endringer

#### 3.1.1 Forslag til endret forskriftstekst i §§ 1 og 4

##### **§ 1 Gjennomføring av forordning (EU) nr. 181/2011 i norsk rett**

EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 36aa (forordning (EU) nr. 181/2011 om passasjerers rettigheter ved buss- og turvogntransport og *forordning (EU) 2017/2394* gjelder som forskrift med de tilpasninger som følger av vedlegg XIII, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

##### **§ 4 Utpeking av bussterminaler som skal tilby assistanse til personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet**

*Statens vegvesen* peker ut bussterminaler som skal tilby kostnadsfri assistanse til reisende med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet.

Utpekingen skjer ved enkeltvedtak.

#### 3.1.2 Endring i henvisning til EU-rett i § 1

Henvisningen til forordning (EF) nr. 2006/2004 utgår og erstattes av forordning (EU) 2017/2394.

Endringene i yrkestransportloven § 32 a gjennomfører forordning (EU) 2017/2394 om samarbeid mellom nasjonale myndigheter med ansvar for håndheving av forbrukerlovgivningen (CPC-forordningen). Den nye forordningen erstatter forordning (EF) 2006/2004 om samarbeid mellom nasjonale myndigheter med ansvar for håndtering av forbrukervernlovgivning som er gjennomført i norsk rett.

Forordning (EU) 2017/2394 regulerer de samme forholdene som tidligere forordning nr. 2006/2004. Det innebærer samarbeidet mellom håndhevingsorganene i EU/EØS-området ved grenseoverskridende forbrukersaker, og hvilken myndighet nasjonale håndhevingsorganer (i vårt tilfelle Statens vegvesen) skal ha til å undersøke om overtredelser som omfattes av forordningen har funnet sted og til å eventuelt stanse disse overtredelsene.

#### 3.1.3 Endring fra «Vegdirektoratet» til «Statens vegvesen» i § 4

Uttrykket Vegdirektoratet foreslås erstattet med Statens vegvesen.

Statens vegvesen gikk fra 1. januar 2020 fra å være inndelt i regioner, til å bli inndelt i divisjoner. Selve fordelingen av oppgaver har også blitt annerledes, både innad i divisjonene og mellom divisjonene og Vegdirektoratet.

Vi foreslår derfor å ta bort begrepet «Vegdirektoratet» i forskriftens § 4. Vi foreslår at begrepet «Statens vegvesen» benyttes i stedet, ut fra den forutsetningen at det er Divisjon

Trafikant og kjøretøy som forvalter også denne delen av forskriften. Dette er følgelig ikke en materiell endring, men kun en språklig endring på bakgrunn av ny organisering av etaten.

## 3.2 Presisering av håndhevingsbestemmelsen

### 3.2.1 Forslag til endring i § 5

#### **§ 5 Håndheving og tilsyn**

Statens vegvesen håndhever denne forskrift i henhold til forordning (EU) nr. 181/2011 artikkel 28 nr. 1. *og fører tilsyn med om reglene i forskriften fastsatt for den som driver persontransport i rute eller med turvogn eller andre som i forbindelse med slik transport har plikter overfor passasjerene, herunder utpekte bussterminaler, etterleves, jf. Lov 2002 -06-21-45 § 32a første til fjerde ledd.*

Statens vegvesen kan uten hensyn til taushetsplikt kreve innsyn og informasjon fra den som mot vederlag driver persontransport i rute eller andre som i forbindelse med slik transport har plikter overfor passasjerene.

*Enhver plikter å medvirke til gjennomføring av tilsyn. Dette omfatter blant annet å fremskaffe opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig for å gjennomføre tilsynet.*

### 3.2.2 Begrunnelse for endring

Vi anser det som hensiktsmessig å presisere at Statens vegvesen som håndhevingsorgan etter forskriften, også fører tilsyn med at bestemmelsene i forskriften overholdes. I tillegg foreslås det å presisere hvem som er tilsynssubjektene slik at dette fremgår tydelig av forskriften. Endringen innebærer kun en presisering av gjeldende praksis, og medfører ingen endring av håndhevingen.

Det foreslås videre at det tas inn et nytt tredje ledd som presiserer medvirkningsplikten til tilsynssubjektene i forbindelse med tilsynet. En presisering av denne plikten har som mål å bidra til at tilsynet kan gjennomføres på en så effektiv måte som mulig.

### 3.2.3 Nærmere om forslaget til endret forskriftstekst

#### *3.2.3.1 Til første ledd*

Det foreslås å tilføre i bestemmelsen at Statens vegvesen utfører tilsyn etter forskriften, samt liste opp hvem som har plikter etter forskriften og dermed regnes som tilsynssubjekter.

I Prop. 85 L (2013–2014) ble Statens vegvesen utpekt som håndhevingsorgan.

Etter forordning (EU) nr. 181/2011 føres det tilsyn med transportselskapene slik disse er avgrenset i artikkel 2, herunder transportører, terminaloperatører og andre aktører. I tillegg føres det tilsyn med utpekte terminaler, jf. artikkel 13. For Norges vedkommende er det utpekt tre slike terminaler; Oslo bussterminal, Bergen busstasjon og Lillehammer skystasjon. Disse aktørene er å anse som pliktsubjekter etter forskriften.

Det føres tilsyn med at pliktsubjektene systematisk overholder forordningens krav om opplæring av ansatte, tilbud om assistanse til personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet, tilgjengelig informasjon til de reisende og ikke-diskriminering. Det skal også føres tilsyn med at yrkessjåføropplæringen dekker forordningens krav, og at transportører og terminaloperatører har et etablert system for informasjon til de reisende ved forsinkelser eller kanselleringer, og forpleining ved ulykker.

Det føres imidlertid ikke tilsyn med universell utforming av automater og nettløsninger etter denne forskriften. Dette er det Direktorat for forvaltning og IKT (Difi) som fører tilsyn med etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14.

### 3.2.3.2 Til nytt tredje ledd

Forslaget til § 5 tredje ledd regulerer tilsynssubjektenes medvirkningsplikt under tilsynet. Bestemmelsen innebærer at transportselskapene underlagt tilsyn skal gi tilsynet adgang til transportmidler, bussterminaler og lignende slik at det kan foretas undersøkelser av om arbeidet som foregår er i henhold til kravene i forskrift om busspassasjerrettigheter.

Tilsynssubjektenes medvirkningsplikt går lengre enn kun å gi tilgang. Det skal også legges til rette for at tilsynet kan gjennomføres uhindret og på en effektiv måte. Videre har tilsynssubjektene en plikt til å gjøre dokumenter og gjenstander som har naturlig sammenheng med transportvirksomheten tilgjengelig slik at tilsynet kan gjøre nærmere undersøkelser. Typiske dokumenter vil være oversikt over utdanningsplaner, personalhåndbøker og informasjonsmateriell som omhandler busspassasjerrettigheter omfattet av forordning 181/2011. Plikten innebærer også å gi relevante opplysninger og vise frem og utlevere kontrolldokumenter.

Tilsynsmyndigheten har adgang til å foreta undersøkelser og bevissikring på stedet. Bevissikringen kan innebære fotografier av gjenstander som er relevante for tilsynet, kopier av dokumenter som har saklig sammenheng med formålet til tilsynet og nedtegnelser av observasjoner og samtaler med representanter for tilsynssubjektet. Statens vegvesen vurderer at disse aktivitetene omfattes av tilsynsbegrepet.

Medvirkningsplikten innebærer også plikt for tilsynssubjektets personell til å identifisere seg for tilsynsmyndigheten.

## 3.3 Ny bestemmelse om reaksjoner, herunder tvangsmulkt

### 3.3.1 Forslag til endring i § 6

#### **§ 6 Reaksjoner**

*Som ledd i tilsynet kan Statens vegvesen treffe vedtak om pålegg eller forbud som er nødvendig for å sikre at plikter etter denne forskrift etterleves, jf. Lov 2002 -06-21-45 § 32a sjetten ledd.*

*Dersom påbud eller forbud ikke er oppfylt innen en gitt frist, kan Statens vegvesen fastsette en tvangsmulkt, jf. Lov 2002 -06-45 § 32a syvende ledd. Tilsvarende gjelder for den som har plikt til å gi opplysninger eller stadfesting som nevnt i lov 2002 -06-21-45*

*§ 32a femte ledd. Tvangsmulkt kan fastsettes som et engangsbeløp eller som en mulkt som løper fra det tidspunkt en frist for retting er overskredet og til rettingen er foretatt. Statens vegvesen kan gi nærmere retningslinjer for ileggelse av tvangsmulkt. Endelig vedtak om betaling av tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2. Tvangsmulkt inndrives av Skatteetaten og tilfaller staten.*

### 3.3.2 Innledning

Endringene i yrkestransportloven innfører en bestemmelse om tvangsmulkt, jf. § 32 a syvende ledd. Bestemmelsen gir hjemmel for å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift.

Tilsvarende hjemmel for tvangsmulkt ble innført i vegtrafikkloven ved Prop. 8 LS (2017–2018) for tilsyn og godkjenning med kontrollorganer og verksteder. Hjemmelen er også benyttet til å innføre tvangsmulkt ovenfor spesialverkstedene for fartsskriver og alkoholås.

Hensynet til sammenheng i regelverket taler for å ha tilsvarende regler på de ulike områdene Statens vegvesen utfører tilsyn.

### 3.3.3 Begrunnelse for endring

Busspassasjerrettighetsforordningen artikkel 28 nr. 1 og artikkel 31 stiller krav om at håndhevingsorganet skal sette i verk de tiltakene som er nødvendige for å sikre at forordningen blir etterlevd. Sanksjonene skal være effektive, proporsjonale og avskrekkende. «Effektive sanksjoner» innebærer at håndhevingsorganene skal kunne slå ned på materielle overtredelser av forbrukervernreglene, «for eksempel bøter, eller tvangsmulker», jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav h.

For å sikre at reglene i forordningen overholdes, foreslås det at Statens vegvesen både kan gi pålegg om retting, forbud og ilegge tvangsmulkt. Forordningen stiller krav om at håndhevingsmyndighetene skal kunne stanse eller forby en overtredelse. Dette innebærer at tilsynet ikke bare skal ha mulighet til å stille krav om at næringsdrivende skal rette brudd på regelverket, men tilsynet skal også gjennom økonomiske forvaltningsreaksjoner sørge for at næringsdrivende faktisk handler i tråd med vedtaket. Innføring av tvangsmulkt vil gi slike økonomiske incentiver for å sikre oppfyllelse av vedtak, og på denne måten er tvangsmulkten en effektiv reaksjonsmåte.

### 3.3.4 Nærmere om tvangsmulkt

I norsk rett er tvangsmulkt ansett som en administrativ reaksjon, i motsetning til overtredelsesgebyr som er ansett som en administrativ sanksjon. Med administrative sanksjoner menes «en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon.», jf. forvaltningsloven § 43 annet ledd. Administrative sanksjoner er således reaksjoner ovenfor overtredelser som allerede er begått. Justis- og beredskapsdepartementet bygger i forarbeidene til forvaltningsloven på at tvangsmulkt som reguleres i forvaltningsloven § 51 ikke utgjør en sak om straff etter EMK, jf. Prop. 62 L (2015–2016) punkt 31.4.2. Et vedtak om tvangsmulkt er en individuell

avgjørelse om trussel om plikt til å betale penger til det offentlige for å sikre at plikter som følger av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, blir etterlevd, jf. Prop. 62 L (2015–2016) punkt 34.1 s. 205. Formålet med tvangsmulkt i motsetning til overtredelsesgebyr, er ikke å straffe, men å skape et fremtidig oppfyllellespress.

Selv om tvangsmulkt i norsk rett ikke er ansett som en administrativ sanksjon, er det imidlertid klart at tvangsmulkt omfattes av forordningens begrep «sanksjon». Forordningens begrep «sanksjon» må likestilles med det som i norsk rett regnes som administrative reaksjoner og administrative sanksjoner. Det innebærer at det etter forordningen ikke er krav om at håndhevingsorganene kan ilegge overtredelsesgebyr for ethvert brudd på de materielle forbrukervernreglene. Etter forordningen står medlemstatene fritt til å velge type reaksjon så lenge den oppfyller forordningens krav om effektiv håndheving, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav h annet ledd. Dette vurderes konkret for hver enkelt rettsakt som omfattes av forordningene.

Det vises til Prop. 62 L (2015–2016) hvor det presiseres at administrative sanksjoner ikke bør brukes dersom mindre inngripende virkemidler, som for eksempel tvangsmulkt, er tilgjengelig og kan sikre effektiv håndtering av regelverket, jf. punkt 7.4.3.2 og 7.4.6. Vurderingen av om man bør velge overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt, eller eventuelt begge, må gjøres ut fra hva som anses å gi en effektiv håndheving av de aktuelle bestemmelsene. Dette må gjøres på bakgrunn av vurderingstemaene som listes opp i Prop. 62 L (2015–2016). For vurderingen knyttet til overtredelsesgebyr, se omtalen til forslag til ny § 7 under punkt 3.4 nedenfor.

Statens vegvesen vurderer innføring av tvangsmulkt til å være en effektiv reaksjonsmåte. Dette begrunnes med at tvangsmulkten virker fremover i tid, og vil gi sterke insentiver for å følge regelverket. Formålet med tvangsmulkten er som nevnt at den som er ansvarlig for at vedtak fra tilsynsmyndigheten skal følges, skal få en økonomisk motivasjon for å etterleve vedtaket. Mulkten vil da fungere som et pressmiddel for å bringe adferd i samsvar med reglene. Statens vegvesen skal derfor ha adgang til å fastsette tvangsmulkt samtidig med at det fastsettes et midlertidig forbuds- og påbudsvedtak, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav a.

### 3.3.5 Nærmere om forslaget til forskriftstekst

#### 3.3.5.1 Til første ledd

Første ledd slår fast at Statens vegvesen i forbindelse med tilsynet kan treffe vedtak om pålegg eller forbud som er nødvendig for å sikre at reglene etter forskriften overholdes. Dersom Statens vegvesen oppdager brudd på reglene i busspassasjerrettighetsforordningen i forbindelse med tilsyn, kan tilsynsmyndigheten gi den næringsdrivende pålegg om å rette brudd på regelverket. Statens vegvesen kan skriftlig pålegge den næringsdrivende å stanse overtredelsen med hjemmel i yrkestransportloven § 32 a sjette ledd, som også er i samsvar med forordningen artikkel 9 nr. 4 bokstav e.

Med ordlyden «den som har plikter etter denne forskrift» menes transportørene, selskap med transportøransvar som administrerer rutesambandene i fylkene, terminaloperatører og andre aktører som er omfattet av forordningen, jf. ny presisering i forskriftens § 5.



### 3.3.5.2 Til andre ledd

Vi foreslår at dersom en retting etter første ledd ikke blir utført, skal håndhevingsorganet ha hjemmel til å ilegge tvangsmulkt til de aktørene som ikke retter seg etter påleggene. Mulkten begynner å løpe fra det tidspunktet fristen for gjennomføring av tiltak utløper. Da mulkten virker fremover i tid, er det mulig å unngå mulkten ved å innrette seg etter vedtaket. Hensikten med mulkten er nettopp at den ansvarlige skal få et insentiv for å innrette seg etter vedtaket slik at vedkommende slipper å betale.

Statens vegvesen foreslår derfor å innføre en ordning med tvangsmulkt som kan tas i bruk dersom pålegg gitt av Statens vegvesen etter tilsyn ikke respekteres. Tvangsmulkten kan i noen tilfeller også være et hensiktsmessig supplement til et forbud eller pålegg om retting. Bestemmelsen gir også hjemmel til å fastsette tvangsmulkt for overholdelse av opplysningsplikten og skriftlige bekreftelser.

Det foreslås at tvangsmulkten kan fastsettes som et engangsbeløp eller være løpende. Det beste oppfylleelsespresset oppnås ved en løpende mulkt. Statens vegvesen ser det som mest hensiktsmessig at den nærmere reguleringen av bruken av tvangsmulkt gis i form av interne retningslinjer i Statens vegvesen.

Sanksjonene som blir pålagt av håndhevingsmyndigheten er ikke til hinder for at påtalemyndigheten kan straffe med bot, eller at løyvemyndigheten kan tilbakekalle løyve med hjemmel i yrkestransportloven.

## 3.4 Ny bestemmelse om overtredelsesgebyr

### 3.4.1 Forslag til endring i § 7

#### **§ 7 Overtredelsesgebyr**

*Dersom noen på vegne av en virksomhet forsettlig eller uaktsomt har overtrådt bestemmelsene i forskriften, kan Statens vegvesen ilegge virksomheten et overtredelsesgebyr, jf. lov 2002-06-21-45 § 32 a åttende ledd. Gebyret kan ilegges på stedet.*

*Overtredelsesgebyret utmåles i det enkelte tilfelle. Utmålingen skal foretas med utgangspunkt i de hensyn som oppregnes i forvaltningsloven § 46 andre ledd. Øvre ramme for gebyret fastsettes til 30 ganger rettsgebyr, jf. lov 1982-12-17-86 om rettsgebyr. Statens vegvesen kan gi nærmere retningslinjer for utmålingen av overtredelsesgebyret.*

*Endelig vedtak om betaling av overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d). Overtredelsesgebyret kreves inn av Skatteetaten og tilfaller staten.*

### 3.4.2 Innledning

Endringene i yrkestransportloven innfører en bestemmelse om overtredelsesgebyr, jf. § 32 a åttende ledd. Bestemmelsen gir hjemmel for å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift.

Dersom det fastsettes nærmere bestemmelser om overtredelsesgebyr, skal dette enten ilegges etter faste satser eller ved individuell utmåling der det fastsettes en øvre beløpsramme, jf. forvaltningsloven § 44.

### 3.4.3 Nærmere om overtredelsesgebyr – Terminologi mv.

Overtredelsesgebyr – slik det nyttes i dette høringsnotatet – er et pålegg fra Statens vegvesen om å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at en virksomhet eller noen som identifiseres med virksomheten har overtrådt et forbud eller et påbud fastsatt i eller i medhold av yrkestransportloven § 32 a.

Overtredelsesgebyret er ikke straff i straffelovens forstand, men regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Det har hovedsakelig eller vesentlig et straffemessig formål.

Ileggelse av overtredelsesgebyr er å regne som et enkeltvedtak og følger forvaltningslovens bestemmelser med de særregler som følger av lovens kap. IX *Administrative sanksjoner*.

Bruk av administrative sanksjoner – i vårt tilfelle overtredelsesgebyr – begrunnes gjerne ut fra hensynet til effektivitet, hensynet til å begrense bruken av straff og behovet for et mer helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem. Sentralt i effektivitetsvurderingen står det å avlaste straffesakskjeden ved at oppfølgingen av et regelbrudd ikke først må forberedes av forvaltningen, for så å overføres til påtalemyndigheten og domstolene for videre straffeprosessuell forfølgning. Dersom en sak avgjøres ved bruk av overtredelsesgebyr avsluttes – som hovedregel – saken i forvaltningssporet med mindre ressurser, og raskere enn om saken først forberedes av forvaltningen for så å overføres for straffeprosessuell behandling.

Effektivitetshensynet må likevel veies opp mot hensynet til rettssikkerhet. Forvaltningenes kompetanse – sammen med hvilke ordninger som fins for overprøving av ilagt av overtredelsesgebyr i forvaltningssporet samt hvilken adgang til rettslig prøving for domstolen som foreligger – vil være sentrale vurderingstemaer i denne sammenheng, jf. forslaget til og begrunnelsen for § 8 *Klageadgang* i forskriften.

Det vises ellers til Prop.62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)* der bruk av administrative sanksjoner og de hensyn som taler for og mot «straff» i forvaltningssporet gis en bred omtale.

Slik Statens vegvesen vurderer det, fremstår bruk av overtredelsesgebyr som en egnet sanksjonsform og et godt alternativ til ordinær straff. Dette bl.a. sett på bakgrunn av at det her er snakk om virksomheter hvor Statens vegvesen ikke har myndighet til å tilbakekalle noen form for godkjenning. Dersom det motsatte hadde vært tilfelle, ville adgangen til å gi pålegg om retting, adgangen til å tilbakekalle godkjenningen og bruk av tvangsmulkt – alle rene forvaltningsreaksjoner – vært tilstrekkelig effektive reaksjonsmidler for å bidra til etterlevelse av regelverket.

### 3.4.4 Nærmere om forslaget til forskriftstekst

#### 3.4.4.1 Til første ledd

Første ledd er utformet som en «kan-bestemmelse» og angir på denne måten at det er opp til Statens vegvesen å bestemme om det skal ilegges gebyr, herunder også størrelsen på gebyret.

Det vises til brev sendt fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling 12. mai 2021 som redegjør Høyesteretts avgjørelse, HR-2021-797-A, og forholdet mellom denne og bestemmelser om overtredelsesgebyr. I dommen legges det til grunn at det objektive ansvaret for foretaksstraff som følger av straffeloven § 27, ikke er forenelig med straffebegrepet i EMK slik det er tolket av EMD. Forvaltningsloven § 46 inneholder en bestemmelse som i all hovedsak tilsvarende straffeloven § 27 og slår fast at «når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, kan sanksjon ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld». Lovavdelingen anbefaler at det ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak inntil videre stilles krav om at den som har opptrådt på vegne av foretaket, har utvist alminnelig uaktsomhet.

I tråd med anbefalingen fra Lovavdelingen foreslår Statens vegvesen derfor at det inntas et skyldkrav i den foreslåtte bestemmelsen om overtredelsesgebyr. Dersom det på et senere tidspunkt kommer nærmere utredninger fra departementet som skulle tilsa at man likevel kan operere med objektivt ansvar, blir dette hørt i egen høring.

Skjønnsstemaene i vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr vil typisk være overtredelsens grovhet, hvor stor grad av skyld som er utvist, om virksomheten ved opplæring eller annet tiltak kunne ha forebygget overtredelsen, om det er oppnådd noen fordel ved overtredelsen mv.

Uttrykket «noen på vegne av virksomheten» er nyttet for å presisere at overtredelsen ikke nødvendigvis må være foretatt av virksomhetens eier eller øverste ledelse. Virksomheten identifiseres m.a.o. med ansattes eventuelle overtredelser.

Forslaget til første ledd bygger på den forutsetning av at overtredelsesgebyr bare kan ilegges en gang for en og samme overtredelse. Dersom pålegg om retting – sammen med illeggelse av overtredelsesgebyr – ikke resulterer i at pålegget blir fulgt opp innen gitt frist, vil den videre reaksjonen kunne være illeggelse av tvangsmulkt, jf. omtalen til forslag til § 6 i punkt 3.3.

Siste setning i første ledd gir uttrykk for at gebyret kan ilegges direkte uten forhåndsvarsel på stedet i de tilfeller overtredelse avdekkes under stedlig tilsyn, jf. forvaltningsloven § 44 tredje ledd. Dette gjøres rent praktisk ved at det utstedes en gebyrblankett til virksomheten med frist for betaling og med informasjon om klageordning mv.

#### 3.4.4.2 Til andre ledd

Forvaltningsloven § 44 første ledd fastsetter at overtredelsesgebyr enten kan fastsettes som en fast sats eller ved individuell utmåling innenfor en øvre ramme som må fastsettes i eller i medhold av lov.

Det foreslås i andre ledd at ordningen i forskrift om busspassasjerrettigheter skal være individuell utmåling.

Statens vegvesen har som utgangspunkt at det ved regulering av næringsvirksomhet er mest hensiktsmessig med individuell utmåling. Dette både for å oppnå den ønskede preventive effekten av sanksjonen, men også for å unngå urimelige resultater. Subjektene for overtredelsesgebyret – terminalene og transportselskapene – varierer i størrelse og økonomisk evne. Individuell utmåling gir på denne måten det beste grunnlaget for en sanksjon som er tilpasset overtredelsen og virksomheten i det enkelte tilfellet. Det som først og fremst kan tale mot individuell utmåling er at den er mer ressurskrevende enn hva utmåling etter standardiserte satser vil være. Videre at individuell utmåling kan resultere i usaklig forskjellbehandling. Dette kan imidlertid forebygges ved at det gis nærmere retningslinjer for utmålingen, jf. forslaget til andre ledd.

I utmålingen av overtredelsesgebyret skal det tas hensyn til de samme momenter som gjelder for om det i det hele tatt skal ilegges overtredelsesgebyr, jf. forvaltningsloven § 46 andre ledd.

Den øvre rammen skal bl.a. tjene til å sikre en viss forutberegnelighet for virksomhetene som omfattes av bestemmelsen og samtidig sikre at den øvre rammen er gjennomtenkt. Den skal i tillegg sikre at formålet med gebyret (individual- og allmennpreventive hensyn) oppfylles.

Det foreslås at den øvre rammen for overtredelsesgebyret settes til 30 ganger rettsgebyret, jf. rettsgebyr loven (rettsgebyret er 1. januar 2021 på 1 199 kroner). Det er ved fastsettelsen av den øvre rammen spesielt tatt hensyn til at virksomhetene som vil kunne rammes av overtredelsesgebyret, har svært ulik økonomisk evne. Videre at gebyret utstedes dersom det foreligger uaktsomhet eller forsett. Det er også sett hen til hva som er det nærmere innholdet i de plikter som følger av forskriften, herunder konsekvensene for busspassasjerene av at pliktene ikke overholdes, og hvilken økonomisk gevinst unnlattelse av å overholde pliktene kan gi.

Det er – så langt det passer – søkt veiledning i andre etaters utmåling av overtredelsesgebyr, bl.a. Mattilsynet, Plan- og bygningsetaten og Arbeidstilsynet.

Det presiseres for ordens skyld at ordningen med overtredelsesgebyr ikke er til hinder for at man ved spesielt grove overtredelser der det er utvist skyld kan reagere med anmeldelse for videre straffeprosessuell forfølgning. Det følger imidlertid at man – dersom man ønsker å forfølge saken i straffesporet – vil være avskåret fra samtidig å utstede overtredelsesgebyr, jf. EMKs tilleggsprotokoll nr. 7 art. 4 (forbudet mot dobbeltstraff) som er inkorporert i og gjelder som norsk lov etter lov om menneskerettigheter.

Vi har valgt å nytte rettsgebyret som basis for fastsetting av den øvre rammen for overtredelsesgebyret i stedet for et kronebeløp. Dette bl.a. for å slippe hyppige reguleringer i forskrift. Det sentrale vil uansett være at den som kan være gjenstand for overtredelsesgebyr får en indikasjon på hva man maksimalt kan risikere av gebyr dersom pliktene etter forskriften ikke overholdes.

### 3.4.4.3 Til tredje ledd

Det foreslås at Skatteetaten etter nærmere avtale og på samme måte som for øvrige overtredelsesgebyr som Statens vegvesen har myndighet til å utstede, krever inn ilagt gebyr. Gebyret tilfaller statskassen, jf. forvaltningsloven §44 sjette ledd.

Det foreslås videre – også det på samme måte som øvrige overtredelsesgebyr som Statens vegvesen har myndighet til å utstede– at endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg etter tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d.

## 3.5 Ny bestemmelse om klageadgang

### 3.5.1 Forslag til ny § 8 Klageadgang

#### **Ny § 8 Klageadgang**

*Enkeltvedtak fattet etter denne forskriften kan påklages til Statens vegvesen, Vegdirektoratet.*

### 3.5.2 Innledning

Gjeldende forskrift om busspassasjerrettigheter har ingen egen bestemmelse om adgangen til å påklage enkeltvedtak truffet med hjemmel i forskriften og heller ikke hvem som i tilfelle er rette klageinstans.

Statens vegvesen, Divisjon Trafikant og kjøretøy (i praksis tilsynsavdelingens operative seksjoner) vil – som førsteinstans – kunne treffe inngripende vedtak rettet mot transportselskapene og utpekte terminaler i form av pålegg eller forbud, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Samtlige typer vedtak er å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, noe som innebærer at de som vedtakene retter seg mot har rettskrav på å kunne få prøvd vedtakene gjennom klage, jf. forvaltningsloven § 28.

Vi finner det etter dette riktig å foreslå en egen bestemmelse om klageadgangen i forskriften.

### 3.5.3 Nærmere om forslaget til forskriftstekst

Forslaget til forskriftstekst innebærer at klage på enkeltvedtak truffet med hjemmel i forskrift om busspassasjer kan påklages til Statens vegvesen, Vegdirektoratet uavhengig om det er snakk om forvaltningsreaksjoner (påbud, forbud eller tvangsmulkt) eller overtredelsesgebyr.

Forslaget innebærer videre at klagereglene i forvaltningsloven kap. VI fullt ut kommer til anvendelse også ved klage på ilagt overtredelsesgebyr. Det samme gjelder forvaltningsloven kap. VIII Om virkningen av feil og utsatt iverksetting.

Vi har vurdert en alternativ klageordning for ilagt overtredelsesgebyr, klage til domstolen, slik ordningen er etter forskrift om energimerking mv. av nye personbiler og dekkmerkeforskriften. Når vi ikke har valgt å fremme denne løsningen, er det bl.a. at det i

Prop.62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)* – som hovedregel – anbefales at også klage på ilagte administrative sanksjoner følger forvaltningslovens system. Der fremgår bl.a. av proposisjonen at klageadgang utgjør et sentralt element i de regler som skal sikre borgernes rettssikkerhet overfor forvaltningen, og at denne typen overprøving kan skje raskere, mer fleksibelt og med mindre ressurser enn det som kreves for domstolsbehandling. Det vises til at klagebehandlingen som skal forestås av domstolene i liten grad synes å gi de fordeler som antas å ligge i administrativ klagebehandling. Samtidig innebærer den en betydelig belastning for domstolene.

Det skal for ordens skyld opplyses at forskrift om energimerking mv. av nye personbiler og dekkmerkeforskriften er under revisjon, og at klageordningen vurderes endret i tråd med det som foreslås her.

Slik vi vurderer det, synes forvaltningslovens regler om klagebehandling hensiktsmessige også for klage på overtredelsesgebyr ilagt med hjemmel i forskrift om busspassasjerrettigheter. Det foreslås derfor ikke særskilte regler verken om klagerett, klageinstans, saksforberedelse i klagesak eller om klageinstansens kompetanse.

Forslaget om at Statens vegvesen, Vegdirektoratet er rette klageinstans begrunnes med at dette er den alminnelige ordningen for behandling av klagesaker der det er truffet vedtak i Divisjon Trafikant og kjøretøy som førsteinstans.

Slik Statens vegvesen er organisert fra 1. januar 2020 med seks underliggende divisjoner og et Vegdirektorat er hensynet til reell to-trinns behandling godt ivaretatt. Klagesakene etter vedtak truffet med hjemmel i forskrift om busspassasjerrettigheter, kanskje spesielt klager på ilagt overtredelsesgebyr, er saker av utpreget juridisk karakter. Vegdirektoratets avdeling Myndighet og regelverk besitter spesialisert juridisk kompetanse nettopp til å behandle denne typen klagesaker.

Det presiseres også for ordens skyld at selv om klage på vedtak truffet med hjemmel i forskrift om busspassasjerrettigheter legges til Vegdirektoratet, så er ikke dette til hinder for at vedtakene kan prøves for domstolen gjennom sivil søksmål. Det vises likevel til forvaltningsloven § 27 b (*om vilkår for å reise sak for domstolene om vedtaket*).

## 4 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 4.1 Konsekvenser for Statens vegvesen

Statens vegvesen får, med de endringene som foreslås, mer effektive redskaper for å undersøke brudd på og håndheve forbrukervernregler som omfattes av forordningen.

Reaksjonsformen tvangsmulkt vil gi visse inntekter, men det er samtidig en ressurskrevende reaksjon. Derfor vil inntektene sannsynligvis ikke overstige utgiftene. Økte inntekter er heller ikke formålet ved innføringen av tvangsmulkt. Det samme gjelder for overtredelsesgebyr.

Det kan forventes noen administrative konsekvenser som følge av praktiske og tekniske utfordringer som kan oppstå i forbindelse med implementeringen. Det vil bli behov for å utarbeide detaljerte retningslinjer i tillegg til forskriften da den hovedsakelig henviser til

rettslige standarder og har liten grad av detaljregulering. Slike retningslinjer vil bli utarbeidet for behandlingen av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Det vil også bli merarbeid i forbindelse med klageordningen, som vil kreve økt ressursbehov i Vegdirektoratet. I tillegg er det behov for kursing av tilsynspersonell, blant annet for opplæring i rettigheter til å utstede gebyr.

Etter vår vurdering vil endringsforslaget samlet sett ikke medføre økonomiske og administrative konsekvenser av vesentlig betydning for Statens vegvesen.

## 4.2 Konsekvenser for transportselskapene

Endringene innebærer ikke nye forbrukervernregler som transportselskapene må overholde, men medfører utvidede og nye plikter for transportselskapene som følge av at tilsynsmyndighetens undersøkelses- og håndhevingsmyndighet utvides. Økonomiske og administrative konsekvenser for transportselskapene vil skyldes at tilsynsmyndighetene i større grad utøver sin undersøkelsesmyndighet, iverksetter tiltak, og ilegger sanksjoner for å effektivt håndheve forbrukervernreglene. Mer effektiv håndheving av forbrukervernreglene vil være en fordel for transportselskapene som opptrer i tråd med regelverket, og vil således være et konkurransefortrinn.

Endringsforslaget innebærer utvidet adgang til å ilegge administrative reaksjoner og sanksjoner dersom transportselskapene ikke etterkommer Statens vegvesens pålegg. Vi antar at det først og fremst vil være aktørene som bevisst overtrer regelverket som vil merke den utvidede adgangen til å ilegge sanksjoner. Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr medfører utgifter for et tilsynssubjekt som nekter å etterkomme et pålegg, men vedkommende har selv mulighet til å unngå slike utgifter ved å innrette seg etter pålegget.

Etter Statens vegvesens vurdering fører de nye reglene samlet sett ikke til vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for transportselskapene.

## 4.3 Konsekvenser for forbrukerne

Reglene som foreslås, vil ha positive konsekvenser for forbrukerne. Tilsynsmyndighetene kan med de nye reglene i større grad avdekke brudd på forbrukervernreglene, og mer effektivt kreve at transportselskapenes overtredelser opphører.

## 5 Høringsfrist

Vi ber om høringsinstansenes uttalelser innen **10. juni 2022**. Svar som kommer inn etter denne fristen, kan ikke påregnes å bli tatt hensyn til.

Hørings svar kan enten:

- lastes opp elektronisk under selve høringen på våre nettsider,
- sendes som e-post til [firmapost@vegvesen.no](mailto:firmapost@vegvesen.no) eller
- sendes pr. post til:

Statens vegvesen  
Postboks 1010 Nordre Ål  
2605 LILLEHAMMER

Vennligst oppgi vårt referansenummer 20/218741 dersom hørings svar sendes inn på e-post eller pr. post.



Statens vegvesen  
Postboks 1010 Nordre Ål  
2605 LILLEHAMMER

Tlf: (+47) 22 07 30 00  
[firmapost@vegvesen.no](mailto:firmapost@vegvesen.no)

[www.vegvesen.no](http://www.vegvesen.no)

**Tryggere, grønnere og enklere reisehverdag**