



Statens vegvesen

Høringsnotat

Høring om forslag til endring av

*Forskrift om utstedervirksomhet for bompenger og ferjebilletter
(utstederforskriften)*

1. Innledning

Statens vegvesen fremmer med dette på oppdrag fra Samferdselsdepartementet forslag om endring av forskrift av 14.12.2018 om utstedervirksomhet for bompenger og ferjebilletter (utstederforskriften). Endringene foreslås som følge av at EETS-regelverket, som utstederforskriften implementerer, er revidert og skal inntas i EØS-avtalen. Endringene gjelder kravet til områdedekning for EETS-utstedere. Videre gjelder endringene henvisninger til tekniske spesifikasjoner og krav i de nye rettsaktene, forbud mot krysssubsidiert og krav til regnskapsmessig skille for utstedere som driver annen forretningsmessig virksomhet.

2. Bakgrunn

Det juridiske rammeverket for harmonisert, elektronisk bompengeneinnkreving i Europa har frem til vedtagelsen av det nye EETS-direktivet bestått av to sett rettsakter. Den ene rettsakten er direktiv 2004/52/EC om elektronisk bompenginteroperabilitet i Europa (EFC-direktivet). Den andre rettsakten er kommisjonsbeslutning 2009/750/EC om definisjonen av den europeiske elektroniske bompengetjenesten (EETS) og tilhørende tekniske elementer.

Det gamle EFC-direktivet og EETS-beslutningen er begge implementert i norsk rett gjennom forskrift 14. desember 2018 (utstederforskriften).

De nevnte rettsaktene avløses av tre nye rettsakter:

- Europaparlamentets- og Rådsdirektiv (EU) 2019/520 av 19. mars 2019 om interoperabilitet mellom elektroniske bompengesystemer og tilrettelegging for utveksling av opplysninger mellom medlemslandene om manglende bompengebetaling i EU.
- Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2020/204 av 28. november 2019 om detaljerte forpliktelser for tilbydere av europeiske elektroniske bompengetjenester (EETS), minstekrav til EETS-områdeerklæringen, elektroniske grensesnitt, krav til interoperabilitetskomponenter og oppheving av vedtak 2009/750/EF
- Delegert kommisjonsforordning (EU) 2020/203 av 28. november 2019 om klassifisering av kjøretøyer, brukere av europeiske elektroniske bompengetjenesters forpliktelser, krav til interoperabilitetskomponenter og minimumskriterier for valg av notiseringsorganer.

De viktigste endringene i direktivet er:

Virkeområde

- Direktivets virkeområde utvides til også å omfatte teknologiske systemer som ikke baserer seg på avlesning av betalingsbrikker. Konkret innebærer dette at systemer for automatisk videoavlesning av bilens kjennemerke, såkalt. ANPR (Automatic Number Plate Recognition) er inkludert.

- Direktivets virkeområde utvides til å omfatte tilrettelegging av grensekryssende utveksling av kjøretøydata knyttet til kjøretøy og kjøretøyets eier der det foreligger manglende betaling av bompenger innenfor EU, gjennom bruk av EUCARIS-systemet.

Bompengeinnkreverens rettigheter og plikter

- Kravet om at EETS-brikke må kunne tas i bruk i alle medlemsland innen 24 måneder er erstattet med krav om å dekke 4 land innen 36 måneder.
- EETS-utstederen har krav til å bli behandlet likt med nasjonale utstedere både med hensyn til godkjennings- og testprosedyrer og med hensyn til økonomisk kompensasjon for tjenesten (godtgjørelse).
- EETS-utstedere gis fleksibilitet til kun å håndtere tunge eller lette kjøretøy i stedet for å måtte håndtere alle typer kjøretøy.
- Mulighet ut 2027 til kun å tilby mikrobølgebaserte brikker (tilsvarende AutoPASS), deretter må utsteder tilby en bompenge-enhet som også kan leses av andre typer teknologier, som f.eks. satellittbaserte løsninger.
- Det stilles krav til separat regnskap for utstedertjenester og annen forretningsaktivitet og forbud mot å krysssubsidiere på tvers av aktivitetene. Kravet gjelder alle utstedere.

Prosedyrer for utveksling av data mellom landene

- Forslaget innebærer omfattende endringer i utveksling av kjøretøyeierinformasjon mellom medlemslandene. Det innføres prosedyrer som skal bidra til mer effektiv håndtering av manglende betaling på tvers av landegrenser. I dette ligger at ved manglende betaling i et annet land enn det kjøretøyet er registrert i, kan eierinformasjon søkes opp ved hjelp av registreringsnummeret hos den myndigheten hvor kjøretøyet er registrert, ved bruk av EUCARIS-systemet.

Endringene i Kommissjonsbeslutning 2009/750/EC har hovedsak bestått av mindre justeringer i form av revisjon og omstruktureringer. Referanse til standarder har blitt ytterligere spesifisert.

Ved opphevelse av beslutning 2009/750/EC opphører bestemmelser som det henvises til i forskrift 14. desember 2018 (utstederforskriften). Disse bestemmelsene inngår nå både i den nye gjennomføringsforordningen og ny delegert kommissjonsforordning.

2. Hjemmelsgrunnlag

I henhold til veglova § 62 kan Samferdselsdepartementet gi nærmere regler til gjennomføringen og utfylling av bestemmelsene i loven. Bestemmelsen inneholder en vid adgang til å gi forskrifter, rundskriv mv. som kan inneholde nødvendig detaljreguleringer som ikke ellers er mulig eller hensiktsmessig å ta inn i selve loven.

Forskriften regulerer også enkelte forhold knyttet til ferjeselskapers rettigheter og plikter, herunder at ferjeselskaper som inngår i AutoPASS Samvirke skal regnes som operatører. På

denne bakgrunn er forskriften også hjemlet i yrkestransportlova § 35, som gir Samferdselsdepartementet hjemmel til å gi utfyllende forskrifter til gjennomføringen av loven.

I henhold til veglova § 27 femte ledd kan Statens vegvesen, bompengeselskapene og utstederne behandle personopplysninger på bompengeområdet. Disse virksomhetene kan også levere ut opplysninger til tredjeparter når internasjonale rettsakter eller avtaler som Norge er bundet av åpner for slik utlevering. I medhold av veglova § 27 sjette ledd kan departementet i forskrift gi nærmere bestemmelser om behandling av personopplysninger.

3. Vegdirektoratets vurdering

Henvisninger til teknologi og tekniske krav

Utstederforskriften er i stor grad teknologinøytral med unntak av referanser til EETS og er derfor være tilpasset fremtidige endringer i teknologi slik at endringer med hensyn til inkludering av ANPR (Automatic Number Plate Recognition) ikke medfører endring i forskriften.

Forskriften har referanser til EETS-regelverket som må endres som følge av at de aktuelle bestemmelsene i EETS-regelverket er inntatt i nye rettsakter.

Henvisning til 2009//750/EF i utstederforskriften § 2 g endres til Europaparlamentets- og Rådsdirektiv (EU) 2019/520 av 19. mars 2019, jf art 2. Definisjonen av EETS-beslutningen i § 2 h. erstattes med EETS-gjennomføringsforordningen og viser til (EU) 2020/204 av 28. november 2019 om detaljerte forpliktelser for tilbydere av europeiske elektroniske bompengtjenester (EETS). Videre inntas i en ny litra h. definisjonen på den delegerede forordningen (EU) 2020/203 av 28. november 2019 om klassifisering av kjøretøyer og forskyver dermed de resterende bestemmelsene slik at § 2 får litra o. til slutt.

I § 10 byttes henvisning til vedlegg IV i EETS-beslutningen med vedlegg III i EETS-gjennomføringsforordningen.

I utstederforskriften § 13 første ledd endres henvisningen fra EETS-beslutningen til EETS-gjennomføringsforordningen 2020/204, art 4 jf. bilag 1 og delegasjonsforordningen bilag II. I bestemmelsens andre ledd skal det henvises til EETS-delegasjonsforordningen i stedet for vedlegg VI i EETS-beslutningen.

I utstederforskriften § 24 første ledd litra b. byttes henvisningen til vedlegg IV nummer 1 i EETS-beslutningen ut med vedlegg III i EETS-gjennomføringsforordning.

I utstederforskriften § 26 byttes vedlegg II i EETS-beslutningen, og utstyr i henhold til vedlegg III ut med EETS-gjennomføringsforordningen 2020/204, art 4 jf. bilag 1 og delegasjonsforordningen bilag II.

Områdedekning

I utstederforskriften § 3 endres full områdedekning til områdedekning. I forskriften § 25 første ledd, første punktum endres «innen to år» til «innen tre år» og «i minst fire EETS-områder»

tilføyes. I bestemmelsens andre punktum tas «full» ut og erstattes med «områdedekning etter første ledd»

Bruk av EUCARIS-systemet

Direktivet jf art. 23 (b) forplikter medlemsstatene til bruk av EUCARIS-systemet som muliggjør utveksling av kjøretøyeierinformasjon mellom landene. Norge tar sikte på etablere denne ordningen når det nye direktivet er innlemmet i EØS-avtalen.

Forbud mot krysssubsidiering og krav til regnskapsmessig skille

Krav til regnskapsmessig skille – og forbud mot krysssubsidiering - mellom utstedervirksomhet og annen forretningsvirksomhet framgår av det reviderte EETS-direktivets artikkel 9. Kravene gjelder både separate og integrerte utstedere, det være seg om de er nasjonale eller EETS-utstedere. Kravene vil innebære at utstedere må dekke inn kostnadene for bompengeneinnkrevningen gjennom utstedergodtgjørelse, annen godtgjørelse fra operatør i forbindelse med bompengedekningen eller andre gebyrer og inntekter fra brukeren knyttet til bompengeneinnkrevningen.

I forskriften § 21 annet ledd og § 24 annet ledd tilføyes det at utstedere og andre aktører ikke kan dekke kostnader ved bompengeneinnkrevningen med annet enn bompengerelaterte inntekter.

Når det gjelder regnskapsmessig skille tilføyes i § 27 første ledd at regnskapet må skille mellom utgifter og inntekter i tilknytning til innkreving av bompenger og utgifter og inntekter i tilknytning til andre aktiviteter.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Teknologi

Det ventes å ville påløpe kostnader for EETS-utstedere forbundet med krav om GNSS-brikke fra 2027. Det antas imidlertid at dette er en tilstrekkelig tidshorisont for en naturlig utskiftingsyklus av eksisterende brikker. Disse kan eksempelvis erstattes med en hybridløsning som kombinerer dagens teknologi og GNSS, eller en ren GNSS-teknologi. Kostnadene knyttet til såkalte hybridbrikker er ventet å gå ytterligere ned som følge av EU-kravet og påfølgende økte volumer som vil kunne gi lavere enhetskostnader. Det vil ikke påløpe kostnader for EETS-operatørene (bompengeselskapene), fordi direktivet ikke setter noen krav om at Norge skal endre teknologi for å registrere kjøretøy som skal betale.

Tekniske forhold

EETS-gjennomføringsforordningen gir utfyllende bestemmelser knyttet til utstederes plikter, minstekrav til innhold i områdeerklæring for elektronisk bompengedekning-/veiavgifttjenester, elektroniske grenseflater og krav til interoperabilitetskomponenter.

Revisjonen av denne rettsakten har blitt gjort i EU-kommisjonens komité for veibruksavgifter/bompenger, der både Statens vegvesen og Samferdselsdepartementet har deltatt med talerett i alle møter. Alle endringer har vært vurdert av Statens vegvesen underveis i revisjonsprosessen og utfallet er i samsvar med en felles forståelse i EU av

behov for regelverk for å understøtte interoperabilitet mellom elektroniske bompenger/veibruksavgiftssystemer for å kunne etablere en felles, europeisk betalingstjeneste i Europa. Det har ikke vært identifisert særskilte utfordringer for norske forhold.

EETS-delegasjonsforordningen gir utfyllende bestemmelser knyttet til klassifisering av kjøretøy, tjenestebrukernes forpliktelser, krav til interoperabilitetskomponenter og minimumskrav for valg av notiseringsorganer.

Endringer har vært vurdert av Statens vegvesen underveis i revisjonsprosessen og utfallet er i samsvar med en felles forståelse i EU av behov for regelverk for å understøtte interoperabilitet mellom elektroniske bompenger/veibruksavgiftssystemer i Europa. Det har ikke vært identifisert særskilte utfordringer for norske forhold.

Områdedekning

Det nye kravet til områdedekning innebærer en vesentlig oppmyking i forhold til tidligere krav. De fleste utstedere i Norge dekker allerede tre områder og kravet må derfor anses å ikke innebære vesentlige utfordringer for utstederne.

Bruk av EUCARIS-systemet

Tilgang til EUCARIS-systemet vil øke bompengeselskapenes mulighet til å drive inn bompenger fra utenlandske kjøretøy som passerer i norske bomanlegg uten brikkeavtale.

Forbudet mot krysssubsidiering og krav til regnskapsmessig skille

En viktig del av begrunnelsen for kravet om regnskapsmessig skille og forbudet mot krysssubsidiering har vært et ønske om å hindre at nasjonale selskaper som både er operatør (bompengeselskap) og utsteder krysssubsidierer utstedervirksomheten sin med bompenginntekter, for på denne måten å hindre andre utstedere fra å komme inn på markedet. Forbudet er således først og fremst rettet mot virksomheter som er både operatør og utsteder, hvilket ikke er tilfellet for det norske utstedermarkedet. Kravet til regnskapsmessig skille innebærer en inngripen i selskapenes interne regnskapsføring hvis de har flere forretningsområder enn bompenger, og bidrar til redusert handlingsrom for innretning av regnskapet for aktører som ønsker å utvide sin portefølje med bompengeneinnkreving. Forbudet mot krysssubsidiering innebærer videre et betydelig inngrep i utstedernes handlefrihet, og er i strid med den markedsmodell som er lagt til grunn i bompengereformen. Forbudet vil kunne medføre monopolisering i utstedermarkedet og vanskeliggjør etablering i de tilfeller utstedervirksomhet ikke kan startes opp uten frisk kapital. Videre vil forbudet medføre vanskelige grenseoppganger i vurderingen av hvorvidt forbudet er brutt i tilfeller der utsteder har flere forretningsområder. Forvaltningsmyndigheten bør etter dette søke å praktisere forbudet etter sitt formål.

5. De konkrete endringene

Forskriften §2 skal lyde:

§ 2. Definisjoner

I denne forskrift menes med:

a. AutoPASS Samvirke: nettverket for elektronisk betaling av

- i. bompenger på det offentlige vegnettet og*
- ii. ferjebillett på offentlige ferjesamband i Norge*

b. AutoPASS-utsteder: selskap eller annen juridisk person som etter godkjenning i henhold til § 21 eller driftsgodkjenning i henhold til § 22 inngår avtaler med operatørene og brukerne for å tilby tjenester for betaling av bomplasseringer og ferjetransport gjennom AutoPASS Samvirke

c. avtalepassering: en bomplassering eller en ferjebetaling som er registrert og tilordnet en brukeravtale hos en AutoPASS-utsteder

d. bompengeselskap: et selskap som har inngått avtale med departementet eller Statens vegvesen om å kreve inn bompenger, og som inngår i AutoPASS Samvirke

e. bruker: fysisk eller juridisk person som har en brukeravtale med en AutoPASS-utsteder

f. brukeravtale: avtale mellom AutoPASS-utsteder og bruker som gjelder betaling i AutoPASS Samvirke

g. EETS: det europeiske elektroniske rammeverket for samvirke mellom europeiske utstedertjenester, jf. Europaparlamentets- og Rådsdirektiv (EU) 2019/520 av 19. mars 2019, art 2.

h. EETS-gjennomføringsforordningen: forordning (EU) 2020/204 av 28. november 2019 om detaljerte forpliktelser for tilbydere av europeiske elektroniske bompengeselskaper

i. EETS-delegasjonsforordningen: forordning (EU) 2020/203 av 28. november 2019 om klassifisering av kjøretøyer

j. EETS-område: områder i Europa, hvor det drives elektronisk innkreving på det offentlige vegnettet og innkrevingen er innenfor virkeområdet etter EETS

k. EETS-utsteder: norsk eller utenlandsk selskap eller annen juridisk person som er godkjent som EETS-utsteder i sitt hjemland

l. ferjeselskap: selskap eller annen juridisk person som i henhold til løyve, eller på vegne av en med løyve driver rutetransport med bilførende fartøy i tilknytning til det offentlige vegnettet jf. yrkestransportloven § 7, og som inngår i AutoPASS Samvirke etter avtale med Statens vegvesen

m. operatør: fellesbetegnelse for bompengeselskaper og ferjeselskaper som inngår i AutoPASS Samvirke

n. utstederavtale: avtale mellom operatøren og AutoPASS-utstederen, jf. § 5

o. utstedervirksomhet: tjenester for betaling av bomplasseringer og ferjetransport som drives av AutoPASS-utsteder gjennom AutoPASS Samvirke, inkludert inngåelse og administrasjon av brukeravtaler, utstedelse av elektroniske brikker og annen service overfor brukerne og operatører i denne sammenheng.

Forskriften §3 skal lyde:

§ 3. Utstedervirksomhet

Utstedervirksomhet i Norge kan bare drives av selskaper eller andre juridiske personer som er godkjent etter § 21 eller har fått driftsgodkjenning etter § 22 som AutoPASS-utstedere. AutoPASS-utstederne skal inngå avtaler med operatørene og brukerne etter § 5 og § 15 og utføre utstedervirksomheten etter bestemmelsene i kapittel 2 og 3. EETS-utstedere som er godkjent etter § 24 skal inngå kontrakter og oppnå områdedekning mv. etter bestemmelsene i kapittel 5. EETS-utstedere som ønsker å drive utstedervirksomhet i Norge må ha driftsgodkjenning etter § 22.

Forskriften §10 skal lyde:

§ 10. Testing av utsteders tekniske utstyr

Operatørene må samarbeide med AutoPASS-utsteder om å teste at det tekniske utstyret har en bestemt ytelsesgrad når det er i drift og er integrert i systemet til en operatør. Testene skal utføres i samsvar med kravene i vedlegg III i EETS-gjennomføringsforordning.

AutoPASS-utstederen plikter å orientere Statens vegvesen innen rimelig tid før teknisk utstyr skal skiftes ut eller oppgraderes. Statens vegvesen kan i slike tilfeller stille krav om nye tester etter første ledd.

Forskriften §13 skal lyde:

§ 13. Bruk av innkrevingsutstyr og klassifisering av kjøretøy

Operatøren plikter å benytte innkrevingsutstyr og grensesnitt som er i samsvar med kravene EETS-gjennomføringsforordningen 2020/204, art 4 jf. bilag 1 og EETS-delegasjonsforordningen bilag II.

Operatøren kan ikke klassifisere kjøretøyene etter andre parametere enn det som tillates i EETS-delegasjonsforordningen. Dersom AutoPASS-utstederen og operatøren klassifiserer kjøretøyet ulikt, gjelder operatørens klassifisering, med mindre det kan påvises en feil i denne.

Forskriften § 21 skal lyde:

§ 21. Godkjenning av selskap eller andre juridiske personer som AutoPASS-utsteder

Statens vegvesen kan etter søknad godkjenne et selskap eller annen juridisk person som AutoPASS-utsteder i AutoPASS Samvirke dersom det:

- a. har teknisk utstyr som oppfyller gjeldende krav og kan dokumentere tilfredsstillende tekniske tester hos alle relevante operatører i AutoPASS Samvirke
- b. har tilfredsstillende kompetanse innenfor elektronisk trafikantbetaling eller andre relevante områder
- c. har tilfredsstillende økonomisk evne og
- d. har et godt omdømme.

Bompengeselskaper eller selskaper som et bompengeselskap er deltaker i, kan ikke godkjennes som AutoPASS-utsteder.

Aktører i AutoPASS Samvirke kan ikke dekke kostnader ved bompenginnkrevningen med annet enn inntekter fra innkrevningen.

Statens vegvesen kan gi nærmere retningslinjer om vilkårene i første ledd.

Ved vurderingen av om et selskap har et godt omdømme etter første ledd bokstav d, kan Statens vegvesen sidestille feil eller overtredelser begått av en person i selskapets administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan, eller som har kompetanse til å representere, kontrollere eller treffe beslutninger i slike organer, med feil eller overtredelser begått av selskapet selv.

Statens vegvesens avgjørelse etter første ledd er et enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningslovens bestemmelser.

Forskriften § 24 skal lyde:

§ 24. Godkjenning av norske selskap eller andre juridiske personer som EETS-utsteder

Statens vegvesen kan etter søknad godkjenne et norsk selskap og andre norske juridiske personer som EETS-utsteder, dersom det:

- a. er sertifisert etter EN ISO 9001 eller annen standard av likeverdig kvalitet
- b. har teknisk utstyr og samsvarserklæringen eller attesten for Samvirkekomponenter det er krav om i vedlegg III i EETS-gjennomføringsforordning
- c. har tilfredsstillende kompetanse innenfor elektronisk trafikantbetaling eller andre relevante områder
- d. har tilfredsstillende økonomisk evne
- e. har en overordnet risikohåndteringsplan som skal revideres minst annet hvert år
- f. har et godt omdømme.

Bompengeselskaper eller selskaper som et bompengeselskap er deltaker i, kan ikke godkjennes som EETS-utsteder.

Aktører i AutoPASS Samvirke kan ikke dekke kostnader ved bompengeneinnkrevningen med annet enn inntekter fra innkrevningen.

Statens vegvesen kan gi nærmere retningslinjer om vilkårene i første ledd.

Ved vurderingen av om et selskap har et godt omdømme etter første ledd bokstav f, kan Statens vegvesen sidestille feil eller overtredelser begått av en person i selskapets administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan, eller som har kompetanse til å representere, kontrollere eller treffe beslutninger i slike organer, med feil eller overtredelser begått av selskapet selv.

Statens vegvesens avgjørelse etter første ledd er et enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningslovens bestemmelser.

Forskriften § 25 skal lyde:

§ 25. Områdedekning

EETS-utsteder som er godkjent etter § 24 skal innen tre år fra godkjenningen inngå kontrakter som dekker minst fire EETS-områder. EETS-utstederen skal opprettholde slik geografisk dekning.

Ved endringer i et EETS-område eller andre endringer som påvirker kravet om dekning skal den godkjente EETS-utstederen gjenopprette områdedekning etter første ledd i løpet av seks måneder.

Forskriften § 26 skal lyde:

§ 26. Plikt til å benytte EETS-kompatibel teknologi

EETS-utsteder som er godkjent etter § 24 plikter å tilby standardiserte grensesnitt i henhold til EETS-gjennomføringsforordningen 2020/204 art 4 jf. bilag 1, og utstyr i henhold til EETS-delegasjonsforordningen bilag II.

Forskriften § 27 skal lyde:

§ 27. Rapportering og kontroll

AutoPASS-utstedere som er godkjent etter § 21 og EETS-utstedere som er godkjent etter § 24 skal innen 1. august hvert år avgi en rapport og dokumentasjon som viser at vilkårene for godkjenning fortsatt er oppfylt. Rapporten skal underskrives av styret eller av andre med signaturrett. Vedlagt rapporten skal følge godkjent årsregnskap og årsberetning sammen med revisors beretning. Regnskapet skal skille mellom utgifter og inntekter i tilknytning til innkreving av bompenger og utgifter og inntekter i tilknytning til andre aktiviteter.

Statens vegvesen kan til enhver tid kreve at AutoPASS-utstedere som er godkjent etter § 21 og EETS-utstedere som er godkjent etter § 24 fremlegger informasjon som er nødvendig for å kontrollere om vilkårene for å være AutoPASS-utsteder eller EETS-utsteder er oppfylt.

Høringsfrist

Under henvisning til ovenstående ber vi om høringsinstansenes merknader til vedlagte forslag til forskrift innen 15.09.2023.

Høringsnotatet vil bli gjort tilgjengelig på www.vegvesen.no/hoeringer. Høringsinnspill kan sendes elektronisk til firmapost@vegvesen.no og merkes «Høring – endring av Utstederforskriften», sak 22/197867. Høringsuttalelser kan også sendes via høringsportalen på www.vegvesen.no.