Regulatoriske rammer, relevant regelverk

Vedlegg til KVU Veibruksavgift 4-1 Regulatoriske rammer

Innhold

Regulatoriske rammer, relevant regelverk 1
Vedlegg til KVU Veibruksavgift 4-1 Regulatoriske rammer 1
1. Innledning og avgrensning 3
2. EØS-relevant regelverk 3
2.1. Eurovignett-direktivet 3
2.1.1. Hovedinnhold gjeldende direktiv 3
2.1.2. Relevansen av Eurovignett-direktivet for Norge/EØS 4
2.1.3. Overordnet om infrastrukturavgift etter Eurovignett 6
2.1.4. Nærmere om særskilt køavgift etter Eurovignett 8
2.1.5. Nærmere om køavgift for byområder etter Eurovignett 8
2.1.6. Nærmere om avgift for eksterne kostnader etter Eurovignett 9
2.1.7. Særlig om avstandsbasert CO2-avgift for tunge kjøretøy etter Eurovignett 11
2.2. EFC-direktivet 12
2.3. EETS-direktivet 13
2.3.1. Tekniske krav til OBE i EETS-direktivet 13
2.4. EØS-avtalen, fire friheter og statsstøtteregelverket 15
2.4.1. Fire friheter 15
2.4.2. Statsstøtte 16
2.4.3. Energiskattedirektivet 17
2.5. Andre relevante forordninger og direktiver 18
2.5.1. Innledning 18
2.5.2. EU-kommisjonens forslag til Data Governance Act (Datastyringsforordning) 18
2.5.3. EU-kommisjonens forslag til ny AI-forordning 18
2.5.4. Ekomdirektivet, forslag til ny ekomlov, og forslag til kommunikasjonsvernforordning 19
3. Gjeldende regelverk for veibruksavgift og bompenger 20
3.1. Særavgifter 20
3.1.1. Dagens system for særavgifter (veibruksavgift) (vektårsavgift) 20
3.1.2. Rapportering og fastsetting 20
3.1.3. Innkreving 21
3.2. Bompenger 22
3.2.1. Hjemmelsgrunnlag og viktige prinsipper 23
3.2.2. Organisering og regulering av sektoren 24
3.2.3. Godkjenning og tilsyn 25
3.2.4. Takstfastsettelse 25
3.2.5. Innkreving 26
4. Innkreving på tvers av landegrenser 26
4.1. Veibruksavgift 26
4.2. Bompenger 26
5. Taushetsplikt og utveksling av opplysninger mellom offentlige myndigheter 27
5.1. Regelverk og juridiske rammer 27
5.1.1. Taushetsplikt 27
5.1.2. Rettslig grunnlag for deling 27

1. Innledning og avgrensning

Dette dokumentet har som mål å identifisere og redegjøre for regulatoriske rammer som kan få betydning for en ny løsning for veibruksavgift og bompenger. De regulatoriske rammene er delvis basert på samfunnsmålene, samt funnene fremstilt i problem- og behovsanalysen.

Rapporten tar i all hovedsak for seg relevante EU-/EØS-rettsakter og nasjonal lovgivning som regulerer skatte- og avgiftsforvaltningen og bompengeordningen. I tillegg fremheves enkelte andre særregulerte temaer som antas å kunne få relevans, som f.eks. informasjonsutveksling mellom offentlige myndigheter og innkreving på tvers av landegrenser.

Det gjøres en avgrensning mot EUs personvernforordning og øvrige personvernrelaterte problemstillinger som omtales i Vedlegg 4.2 Databeskyttelse og personvern.

2. EØS-relevant regelverk

2.1. Eurovignett-direktivet

2.1.1. Hovedinnhold gjeldende direktiv

Det gjeldende Eurovignettdirektivet 1999/62/EF[1], sist endret ved EU-direktiv 2022/362, utgjør et rammeverk i EU/EØS for å harmonisere 1) visse kjøretøyavgifter for tunge kjøretøy og 2) bruk av tidsbasert bruksavgift (vignetter) eller avstandsbasert veiavgift (herunder bompenger) for tunge og lette kjøretøy. Direktivet pålegger ikke i seg selv medlemsstatene å innføre bestemte avgifter, men dersom slike brukes, må vilkårene i direktivet være oppfylte.

Formålet med den siste revisjonen ved direktiv 2022/362 var over tid å gå over fra periodebasert bruksavgift (vignetter) til avstandsbasert veiavgift. En prising etter faktisk utkjørt avstand, i stedet for prising etter faste perioder fra år til dager, er ment å bedre reflektere prinsippene om «forurenser betaler» og «bruker betaler». På bakgrunn av forurenser betaler-prinsippet, ønsket en også ved revisjonen å utvide direktivet til å gjelde alle typer kjøretøy, og ikke bare tunge kjøretøy[2], og det ble også åpnet for særlige avgifter på kø og differensiering etter CO2-utslipp.

Etter endringsdirektivet 2022/362 art. 4 pkt. 1 skal medlemsstatene gjennomføre dette senest innen 25. mars 2024. Målsetningen er at direktiv skal gjennomføres i norsk rett innen utløpet av denne fristen, men EØS-komiteen kan gi særlige gjennomføringsfrister for EFTA-statene, dersom prosessen tar lengre tid[3]. EØS-komiteen har per 1. november 2022 ikke fattet vedtak om å innta det reviderte Eurovignett-direktivet, og en endelig gjennomføringsfrist er uavklart.

---

[1] Tatt inn i EØS-avtalens vedlegg XIII, punkt 18a [her referert til konsolidert versjon 24. mars 2022.EUR-Lex - 01999L0062-20220324 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

[2] Se Revision of the Eurovignette Directive | Think Tank | European Parliament (europa.eu)

[3] Oversikt over EØS-retten, 2022 s. 71

2.1.2. Relevansen av Eurovignett-direktivet for Norge/EØS

Norges standpunkt framstår frem til den siste revisjonen av 2022 å være at reglene i Eurovignett-direktivet dels gjelder skatter og avgifter, derunder regler om internalisering av eksterne miljøkostnader, øremerking av inntektene fra veiprising og videre regler om køprising, og at disse delene faller utenfor EØS-avtalen[4]. EUs synspunkt framstår å være det motsatte, og direktivet er også vedtatt internt i EU etter den alminnelige lovgivningsprosedyren, og ikke konsultasjonsprosedyren for skattesaker[5][6][7], selv om bl.a. Storbritannia, Irland og Sverige har anført at direktivet skulle ha fulgt prosedyren for skattesaker[8].

I hvilken grad de enkelte bestemmelsene i direktivet anses som relevante for en ny veiprisings-/bompenge-ordning, eller må anses som skatte-/avgiftsspørsmål utenfor EØS-avtalen, vil kreve en nærmere vurdering basert på Norges offisielle standpunkt til det reviderte direktivet av 2022, i lys av de aktuelle konseptene. Om direktivet anses EØS-relevant eller ikke, vil være av stor betydning for enhver veiavgiftsordning og får også følger for rekkevidden av andre direktiv, derunder EETS-direktivet, som henvises til av Eurovignette-direktivet[9]. Etter prosjektets mandat, skal direktivets betydning vurderes, for det tilfellet at det anses bindende fullt ut, og dette er forutsetningen for omtalen i det følgende.

1.1.1.1 Kjøretøyavgifter - kapittel 2

Direktivet kapittel 2 (artikkel 3 til 6) gjelder periodiske kjøretøyavgifter for tunge kjøretøy. Formålet med slike avgifter kan være dels å prise eksterne kostnader ved veibruk gjennom differensiering etter kjøretøyets vekt, akslinger og utslippsklasse. Normalt vil kjøretøyavgifter likevel være bruksuavhengige. Den aktuelle avgiften for Norges del er vektårsavgiften for tunge kjøretøy over 7500kg[10]. En utdyping av begrepet kjøretøyavgifter er gitt i Kommisjonens fortale til forslag om revisjon av direktivets kapittel 2[11]:

> «annual vehicle taxes are unrequited payments linked to the fact that the vehicle is registered on behalf of the taxpayer during a given period and, as such do not reflect any particular use of infrastructure.»

Direktivet åpner for at de definerte kjøretøyavgiftene for tunge kjøretøy kan erstattes av nye avgifter «af samme type», og at Kommisjonen i så fall skal oppdatere listen over definerte avgifter i Eurovignett-direktivet, jf. art. 3 pkt. 2.

---

[4] Samferdselsdepartementets EØS-notat av 22. november 2016
[5] EUR-Lex - 32006L0038 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
[6] EUR-Lex - 32011L0076 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
[7] EUR-Lex - ST_14043_2021_INIT - EN - EUR-Lex (europa.eu)
[8] Se uttalelser i forbindelse med andre lesning av revisjon av direktivet i 2011, jf. st13134-ad01.en11.doc (europa.eu)
[9] Se Eurovignette-direktivet art. 7j pkt. 4
[10] Se tilpasningsteksten i EØS-avtalen vedlegg XIII punkt 18a
[11] 2017/0115 (CNS) s. 9

Direktivet fastsetter i hovedsak minstesatser for kjøretøyavgifter og åpner for å unnta visse kjøretøytyper, jf. art. 6. Minstesatsene er oppgitt I Annex I til direktivet, og knytter seg utelukkende til kjøretøyets vekt, antall akslinger og fjæring av drivaksel. Det er opp til medlemsstatene å gi prosedyrer for fastsetting og innkreving av slike avgifter, jf. art. 4, og avgiften kan bare ilegges kjøretøy registrert i den aktuelle staten, jf. art. 5.

1.1.1.2 Tidsbaserte avgifter eller avstandsbaserte avgifter/bompenger - kapittel 3

Direktivet kapittel 3 gir nærmere vilkår for periodebasert bruksavgift (vignetter) eller avstandsbasert veiavgift på det transeuropeiske veinettet (TEN-T), eller på deler av dette, og på alle andre deler av medlemsstatenes motorveinett[12].

Medlemsstatene kan også ilegge slike avgifter på andre deler av veinettet enn det transeuropeiske og motorveier, så lenge det ikke diskriminerer internasjonal trafikk og ikke fører til vridning av konkurransen mellom kjøretøyoperatørene, jf. artikkel 7.2. Det er samtidig gitt at visse av direktivets regler bare gjelder det transeuropeiske veinettet og motorveinett, mens et mindre sett krav gjelder øvrige veier[13].

En bruksavgift (vignett) er en avgift som gir rett til å bruke en gitt infrastruktur for en bestemt tidsperiode[14]. Veiavgift[15] er på den andre siden definert som en avgift basert på tilbakelagt avstand innenfor en bestemt infrastruktur og som gir kjøretøyet rett til å bruke infrastrukturen. Veiavgifter kan omfatte en infrastrukturavgift, kø-avgift og/eller en avgift på eksterne kostnader[16].

Innenfor begrepet veiavgift, har en infrastrukturavgift til formål å dekke medlemsstatens kostnader for oppføring, vedlikehold, drift og utvikling av infrastruktur[17]. En avgift på eksterne kostnader skal dekke kostnadene i en medlemsstat som følge av trafikkbasert luftforurensning, støyforurensning og/eller trafikkbaserte CO2-utslipp[18]. En kø-avgift skal ha til formål å dekke medlemslandenes kostnader ved kø og å redusere kø[19]. Både CO2-komponenten i avgiften på eksterne kostnader og den selvstendige kø-avgiften er nye i forbindelse med 2022-revisjonen av Eurovignett-direktivet.

Direktivet har et overordnet prinsipp om forbud mot diskriminering i bruks- og veiavgifter på grunnlag av nasjonalitet, jf. artikkel 7 (5). Videre er det ikke mulig å ilegge både bruksavgift (vignett) og veiavgift på samme veistrekning, unntatt særlige veiavgifter for bruk av tuneller, broer eller fjellpass, jf. artikkel 7 (4).

---

[12] Som nærmere definert i artikkel 2 bokstav a
[13] Se art. 7 første og andre avsnitt
[14] Se artikkel 2 (1) avsnitt 16
[15] Veiavgift er på svensk omtalt som *vägtull* og bruksavgift (vignette) er motsatt omtalt som *vägavgift*. Vi følger her den danske språkversjonen og bruker begrepene veiavgift og bruksavgift (vignette) i tråd med dette.
[16] Se artikkel 2 (1) stk. 7 a), b) og c)
[17] Se art. 2 (1) avsnitt 8
[18] Se art. 2 (1) avsnitt 9
[19] Se art. 2 (1) avsnitt 14

I det reviderte direktivet er det inntatt en bestemmelse om at medlemslandene kan nedsette veiavgift eller bruksavgift for visse veisnitt, eller helt ekskludere visse veisnitt fra veiavgift, særlig der trafikkintensiteten er lav i tyntbefolkede områder, jf. artikkel 7 (6). Ettersom veiavgiften kan omfatte en eller flere komponenter, infrastrukturavgift, køavgift og avgift for eksterne kostnader, forstås bestemmelsen slik at en nedsettelse eller bortfall av avgiften kan gjelde for alle komponentene som omfattes av avgiften. Direktivet inneholder ikke en definisjon av tyntbefolkede områder og det fremgår heller ikke hvilke prinsipper eller metoder nedsettelsen skal skje etter ved bruk av unntaksregelen. Dette kan gi medlemslandene en vesentlig grad av frihet til å utforme en geografisk differensiert veiavgift i ulike soner.

Det er i forbindelse med utvidelsen av direktivet til å gjelde lette kjøretøy ikke stilt krav om å samtidig innføre bruksavgift eller veiavgifter for alle kjøretøykategorier. Det er uttrykkelig forutsatt at en kan innføre slike avgifter bare for tunge kjøretøy, busser mv. eller innføre separate avgifter for ulike kjøretøyklasser. Direktivet krever bare at ved avgiftslegging av passasjerbiler må en samtidig avgiftslegge lette næringskjøretøy, jf. art. 7 pkt. 3.

Med kjøretøykategori i art. 7 pkt. 3 er ment ulike kategorier, i utgangspunktet knyttet til vekt eller bruksområde. Det er innenfor en kjøretøykategori åpnet for at det ved avgiftslegging av lette kjøretøy kan *gis fritak* for nullutslippskjøretøy, jf. art. 7 pkt. 9 bokstav d. Det er motsatt ikke gitt en særlig regel om at en kan *avgiftslegge* bare nullutslippskjøretøy eller bestemte kjøretøyteknologier innenfor en viss kjøretøykategori.

2.1.3. Overordnet om infrastrukturavgift etter Eurovignett

Reglene om infrastrukturavgift i Eurovignette-direktivet er i dag gjennomført i norsk lov ved forskrift om innkreving av bompenger fra tunge godskjøretøy med tillatt totalvekt over 3 500 kg, som gjelder på TEN-T veier og motorveier, med unntak for slike veier i byområder.

Nytt ved 2022-revisjonen av direktivet av betydning for bompenger/infrastrukturavgift, er bl.a. obligatorisk differensiering av infrastrukturavgiften etter en CO2-faktor, jf. art. 7ga første avsnitt, dersom dette ikke gjøres ved en særskilt avgift. Det er videre gitt nye regler om rabatter for nullutslippskjøretøy, jf. art. 7 ga pkt. 1 siste avsnitt.

Vi har her ikke foretatt en inngående gjennomgang av direktivets betydning for bompengesystemet, i lys av at regelverket i stor del allerede er gjennomført i norsk rett. Vi vil imidlertid understreke at infrastrukturavgiften i direktivet art. 2 (1) nr. 7 er definert som en avgift for bygging, vedlikehold, drift og utvikling av veiinfrastrukturen. Dagens bompengeordning dekker i denne sammenheng bare kostnader knyttet til bygging av vei.

Vi vil i det følgende særlig omtale reglene om køprising gjennom infrastrukturavgifter, i lys av at kø utgjør en vesentlig del av de eksterne kostnadene ved veibruk og det er prinsipielt ulike måter å prise denne på.

1.1.1.3 Forhøyet infrastrukturavgift for å finansiere tiltak for å redusere kø eller vesentlige miljøskader

Direktivet art. 7f åpner for innføring av forhøyet infrastrukturavgift på bestemte veisnitt der det regelmessig er kø, eller hvor veitrafikken forårsaker «væsentlige miljøskader». Det stilles nærmere krav til øremerking av provenyet til tiltak som direkte bidrar til å minske kø-problemene eller miljøskaden, og som befinner seg i samme veikorridor[20]. Forhøyelsen kan som hovedregel ikke overstige 15% av gjennomsnittlig infrastrukturavgift, og må ikke føre til urettferdig behandling av næringstrafikk i forhold til andre trafikanter.

Det er stilt krav om at Kommisjonen på forhånd gis en beskrivelse av forhøyelsens virkeområde og det må fremlegges bevis for beslutning om finansiering av tiltak som skal redusere kø eller miljøskade[21]. Forhøyelsen må gjelde en begrenset periode, og knyttes til finansieringen av relevante prosjekt[22].

Det er mulig å kombinere forhøyet infrastrukturavgift for å finansiere bestemte tiltak med en provenynøytral differensiering av infrastrukturavgift for å løpende redusere kø, jf. under. Det er imidlertid ikke mulig å ilegge en forhøyet infrastrukturavgift av hensyn til kø i tillegg til en særskilt køavgift (uavhengig av infrastrukturavgiften), jf. pkt. 2.1.3 under[23].

1.1.1.4 Differensiert infrastrukturavgift for å redusere kø og infrastrukturslitasje

Direktivet art 7g åpner for provenynøytral[24] differensiering av infrastrukturavgiften for å redusere kø og infrastrukturslitasje, og å optimalisere bruken av den aktuelle infrastrukturen eller for å forbedre ferdselssikkerheten. Det stilles nærmere krav til at differensieringen er gjennomsiktig, offentliggjort og tilgjengelig for alle brukere på like vilkår. Videre må differensieringen baseres på tidspunkt, ukedag eller årstid, størrelsen på differensieringen kan ikke overstige 175% av den ellers høyeste gjennomsnittlige infrastrukturavgiften og den forhøyede avgiftssatsen i perioden med mest kø kan ikke gjelde mer enn seks timer per dag.

Medlemsstater som ønsker innføre eller endre en slik differensiering må orientere Kommisjonen og forelegge opplysninger for vurdering av om vilkårene er oppfylt[25].

---

[20] Se art. 7f pkt. 1 a)
[21] Se art. 7f pkt. 1 d)
[22] Se art. 7f pkt. 1 e)
[23] Se art. 7f pkt. 5
[24] Se art. 7g pkt. 1 e)
[25] Se art. 7g pkt. 1 f)

Det er ikke mulig å ilegge en differensiert infrastrukturavgift som nevnt på veier som allerede er underlagt en særskilt køavgift, jf. pkt. 2.1.3 under.[26] Differensiert infrastrukturavgift kan imidlertid kombineres med forhøyet infrastrukturavgift for å finansiere bestemte tiltak, jf. over.

2.1.4. Nærmere om særskilt køavgift etter Eurovignett

Eurovignette-direktivet art. 7da åpner for en særskilt køavgift, uavhengig av infrastrukturavgifter, på enhver del av veinettet som er utsatt for trafikkbelastning, men bare der det jevnlig er kø og kun i tidsperioder der det er kø. Deler av veinettet og tidspunkt der det er behov for en køavgift velges av medlemsstaten basert på objektive vilkår. Vurderingen skal ta utgangspunkt i hvilken grad veiene og de nærmeste omgivelsene er utsatt for kø, målt f.eks. etter gjennomsnittlig forsinkelse eller kølengde, jf. art. 7da andre avsnitt.

Det fremstår som en generell køavgift/komponent etter Eurovignett-direktivet art. 7da ikke kan gjennomføres som en flat gjennomsnittberegnet sats for hele landet, eller per utkjørte kilometer uavhengig av tidspunkt. En generell køavgift etter art. 7da vil forutsette sporing av både tid og sted. Om det er mulig å oppfylle krav til avgrensing av købelastet veinett eksempelvis ved bruk av eksisterende system for bomringer, er uklart. Se likevel pkt. 2.1.5 under angående regler om særskilt køavgift for byområder.

Direktivet gir obligatoriske minstesatser for den generelle køavgiften og differensierer disse etter ulike veier (byveier/ikke-byveier og motorvei/hovedvei)[27]. De vedtatte satsene må overvåkes og revideres i lys av de faktiske kø-kostnadene, minst hvert tredje år[28]. Det er stilt videre krav til publisering av opplysninger/parameter for fastsettelse av avgiftssatsen[29].

Køavgiften etter Eurovignett-direktivet må omfatte alle kjøretøykategorier, og må samtidig differensieres mellom ulike typer kjøretøy (lette kjøretøy, busser og ulike typer tunge kjøretøy) etter bestemte faktorer. Det er samtidig åpnet for å unnta minibusser, busser og rutebusser[30].

Provenyet fra køavgifter må i utgangspunktet øremerkes til å løse kø-problemet eller til å utvikle «bæredygtig transport og mobilitet generelt»[31]. Det er samtidig forutsatt at dersom provenyet framgår av det alminnelige statsbudsjettet, vil kravet til øremerking være oppfylt der det er «finansielle støttepolitikker» for å løse nevnte problem til en «værdi svarende til provenyet» fra køavgiften.

2.1.5. Nærmere om køavgift for byområder etter Eurovignett

Direktivet art. 9 pkt. 1a a) understreker at direktivet ikke berører bruk av særskilte regulerende avgifter for byområder med mål om å redusere kø eller bekjempe miljøvirkninger som luftforurensning, inklusive veier gjennom byområder som er del av det transeuropeiske nettverket.

---

[26] Se art. 7g pkt. 1 f)
[27] Se direktivets vedlegg V og VI
[28] Se art. 7da pkt 5
[29] Se art. 7da pkt. 4 jf. direktivets vedlegg V
[30] Se art. 7da pkt. 3
[31] Se art. 7da pkt. 4 andre avsnitt

Det forutsettes også uttrykkelig i det norske gjennomføringsnotatet for Eurovignettedirektivet[32] fra 2015 at bompengeringer i byområder faller utenfor direktivet, og at køprising i byområder tilsvarende vil falle utenfor.

For avgifter som nevnt, er det ikke stilt krav til øremerking, og hovedregelen etter art. 9 pkt. 2 første avsnitt er i alle tilfelle at medlemsstatene avgjør bruken av provenyet, med mindre annet er bestemt, og det gis bare retningslinjer for hvordan inntektene fra avgifter på eksterne kostnader «bør» benyttes.

Det fremstår som utgangspunkt ikke å være begrensinger i direktivet knyttet til samtidig bruk av en slik by-avgift og enten differensiering av infrastrukturavgifter av hensyn til kø eller en generell køavgift, jf. over. Direktivet forutsetter imidlertid at kø-avgifter etter direktivet skal avspeile de faktiske eksterne kostnadene[33], og i den grad det er åpnet for bruk av flere samtidige virkemiddel for å håndtere kø-problemer, virker det forutsette en nærmere koordinering av disse.

2.1.6. Nærmere om avgift for eksterne kostnader etter Eurovignett

I Eurovignett-direktivet artikkel 2(1) nr.9 defineres avgift for eksterne kostnader som en avgift som er ment å dekke kostnader som følge av trafikkbasert luftforurensning, støyforurensning eller CO2-utslipp, eller en kombinasjon av disse.

Dersom man skal avgiftsbelegge eksterne kostnader for tunge kjøretøy etter direktivet, må man følge minstekravene og metodene for beregning fastsatt i direktivets Annex IIIa, jf. art. 7c pkt. 1. Satsene skal differensieres og settes i tråd med referanseverdiene i direktivets Annex IIIb (luftforurensning og støy) og IIIc (CO2-utslipp), men man kan velge å sette satsene til en prosentandel av referanseverdiene, jf. samme sted.

Ved prising av støy- eller luftforurensning, skal prisen reflektere kostnadene for den delen av veinettet som avgiften legges på og kjøretøyene som ilegges avgiften, jf. art 7ca pkt. 1.

1.1.1.5 Særlig om sonedefinisjonene brukt for referanseverdiene etter Eurovignett

Eurovignett-direktivet forutsetter for *tunge kjøretøy* at betaling for eksterne kostnader differensieres etter sted/soner i tråd med Annex IIIb, jf. art. 7c[34].

---

[32] EØS-notat av 26. februar 2015
[33] Se fortalen til direktiv 2022/362 avsnitt 39
[34] Eksempelvis er det i den tyske veibruksavgiften for tunge kjøretøy ingen differensiering i soner, men avgiften er også begrenset til å gjelde visse større veier, og det er uklart om disse overhode vil inkludere flere soner.

Annex IIIb gir referanseverdier for luftforurensning og støy for ulike typer tunge kjøretøy i ulike soner. Referanseverdiene er gitt for 1) forstedsområder, med befolkningstetthet mellom 150-900 personer/km2 og for 2) områder mellom byer, med befolkningstetthet under 150 personer/km2. Referanseverdiene kan ganges med en faktor på opptil 2 basert på særlige lokale forhold i soner som nevnt omkring byområder og i fjellområder. Ved dokumentasjon for en høyere faktor omkring by- eller fjellområder, kan denne økes ytterligere basert på en detaljert begrunnelse.

Det er ikke gitt eksakte referanseverdier for områder med befolkningstetthet over 900 personer/km2. Dette kan sees i sammenheng med at direktivet primært detaljregulerer veiprising på TEN-T og motorveinettet, og at art. 9 (1) a) avgrenser direktivet mot særskilte avgifter på veier i «byområder» med formål å redusere kø og miljøvirkninger av trafikk. I utgangspunktet fremstår det som at det er opp til medlemsstatene å nærmere bestemme avgiftssatsene utenfor de definerte områdene, men det kan være mulig å få godkjent en særskilt justering av landsbygd- og forstedsonen og referanseverdier etter Annex IIIa pkt. 2.

Etter art. 7c pkt. 1 andre avsnitt kan medlemsstatene velge å bare inndrive en prosentdel av de eksterne kostnadene for tunge kjøretøy i henhold til prinsippene i Annex IIIa, og referanseverdiene i IIIb og IIIc. Dette tar særlig hensyn til at en overgang til fullstendig prising av eksterne kostnader kan gi store utslag og vesentlig høyere kostnader enn i dag. Regelen forutsetter samtidig bruk av en bestemt prosentdel, og åpner etter sin ordlyd ikke for at medlemsstaten selv fritt kan sette ulike prosentsatser for ulike soner og vektklasser – og slik unngå soneinndelingen av referanseverdiene.

Videre følger det av art. 7 pkt. 6 at medlemsstaten kan innføre reduserte veiavgifter på visse veisnitt eller helt utelukke veisnitt fra veiavgift, eksempelvis tynt befolkede områder. Direktivets fortale pkt. 14 viser også til at særlige karakteristikker ved medlemsstaten, som tynt befolkede områder eller et særlig stort nett av avgiftsbelagte veier, kan begrunne reduksjoner eller fritak for avgift på visse veisnitt. Regelen kan sees i lys av art. 7 pkt. 1 om at det er medlemsstaten selv som bestemmer hvilke veier som skal avgiftslegges.

Rekkevidden av bestemmelsen i art. 7 pkt. 6 om redusert sats eller unntak for deler av veinettet er noe uklar, derunder om medlemsstaten selv kan justere referanseverdiene som ellers er forutsatt å gjelde i slike områder, evt. om dette må gjøres med en prosentsats. Regelen knytter reduserte satser eller fritak til tyntbefolkede områder, men dette fremstår ikke som et nødvendig vilkår[35]. Direktivet har heller ingen definisjon av begrepet tyntbefolkede områder. I EFTAs regionalstøtteretningslinjer er det gitt nærmere definisjoner av tynt befolkede områder basert på folketetthet på NUTS 2 og NUTS 3-regionnivå, men disse er ikke referert til i Eurovignett-direktivet, og det virker som direktivet åpner for andre definisjoner av tyntbefolkede områder[36].

Videre er det ingen regler om hvilke prinsipp eller metoder som skal følges for en redusert avgift i slike områder. I den svenske utredningen av veibruksavgift for tunge kjøretøy, er det forutsatt en ren prosentvis reduksjon på mellom 30-50 % i tyntbefolkede områder. Dette da en fant at det ikke eksisterte bestemte verdier å bygge en reduksjon på ellers[37].

---

[35] Tilsvarende SOU 2022:13 s. 123
[36] Se SOU 2022:13 s. 123
[37] Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett miljöstyrande system, SOU 2022/13 s. 127

Det er gitt en særlig adgang i direktivets Annex IIIa til å sette *høyere* avgiftssatser enn referanseverdiene for støy og luftforurensning i Annex IIIb og for CO2-utslipp i Annex IIIc. Forutsetningen er at satsene og den nærmere innretningen meldes til EU-kommisjonen og videre at en følger nærmere prinsipp i Annex IIIa for å fastsette de høyere verdiene.

1.1.1.6 Særlig om ulykkeskostnader i avgift for eksterne kostnader etter Eurovignett

Når det gjelder eventuell internalisering av ulykkeskostnader, ble det i forarbeidene til Eurovignette-direktivet vurdert å inkludere en komponent for ulykkeskostnader som ikke er dekt av forsikring i avgift for eksterne kostnader. Dette ble imidlertid avvist i forslaget fra Kommisjonen som følge av en rekke forhold[38].

Komiteen i EU-parlamentet foreslo en ny merknad i fortalen til direktivet om at medlemsstatene burde kunne internalisere ulykkekostnader i større grad, og det ble senere foreslått å inkludere en ulykkeskomponent i avgiften på eksterne kostnader i direktivet art. 7c, så langt kostnaden ikke var dekt av forsikringer, basert på en nærmere beregningsmetode[39].

Fortalens omtale av ulykkeskostnader ble vedtatt ved første lesning i EU-Parlamentet 25. oktober 2018, men forlsaget til endring av art. 7c og beregningsmetoden for ulykkeskostnader i Annex IIIb ble ikke vedtatt. Etter en lengre prosess, ble også merknaden om ulykkeskostnader fjernet i nytt utkast av 16. november 2021[40] og er heller ikke videreført i det vedtatte direktivet. Fjerningen av omtalen i fortalen er ikke begrunnet nærmere, men antas å knyttes til ulike praktiske forhold, som fremhevet i forarbeidene fra Kommisjonen, derunder at ulykkeskostnaden antas internalisert ved forsikringer.

Det fremstår slik som ulykkeskostnader ikke kan inkluderes i en veiavgift etter Eurovignette-direktivet. Tilsvarende er lagt til grunn i utredningen av veibruksavgift for tunge kjøretøy i Sverige av 2022[41].

2.1.7. Særlig om avstandsbasert CO2-avgift for tunge kjøretøy etter Eurovignett

Eurovignette-direktivet art. 7ga forutsetter at medlemsstatene for tunge kjøretøy enten differensierer infrastrukturavgifter etter CO2-utslipp, jf. pkt. 1 eller alternativt har en særskilt avstandsbasert CO2-avgift, jf. pkt. 5 og art 7c, etter definerte referanseverdier i Annex IIIc.

Etter art. 7ga pkt. 11 er det ikke nødvendig å differensiere infrastrukturavgiften eller innføre en CO2-avgift på eksterne kostnader dersom det gjelder en annen «EU-foranstaltning vedrørende CO2-prissætning af drivmidler til vejtransport». Etter art. 7cb pkt. 4 skal videre Kommisjonen vurdere gjennomføringen og effekten av CO2-prising etter Eurovignett-direktivet innen 25. mars 2027 i lys av mulige endringer av klimakvote-direktivet (2003/87/EC) og Energiskattedirektivet (2003/96/EC) for CO2-prising gjennom hhv.

---

[38] Impact Assessment SWD (2017) 180 final PART 1/2 s. 27
[39] Se PR_COD_1amCom (europa.eu) s. 45.
[40] Forslag 2017/0114(COD)
[41] Se SOU 2022:13 s. 139

innlemming av veitransport i klimakvotesystemet eller en felles CO2-komponent for drivstoffavgifter i EU. Det er også nevnt i fortalen til direktivet[42] at CO2-komponenten vil fjernes dersom EU innlemmer transport i klimakvote-systemet eller innfører CO2-avgift på drivstoff. CO2-komponenten i Eurovignett-direktivet vil da tas ut for å unngå dobbeltbeskatning.

Direktivet gir selv uttrykk for at drivstoffavgifter er det mest velegnede virkemiddelet for å prise CO2-utslipp ved bruk av kjøretøy[43]. CO2-komponenten i vei- eller infrastrukturavgiften etter direktivet er imidlertid obligatorisk også for de landene i EU som allerede har en nasjonal CO2-avgift på drivstoff. Det er i den svenske utredningen av veibruksavgift for tunge kjøretøy slik forutsatt at direktivet oppstiller krav om å innta CO2-komponent i enten infrastrukturavgift eller avgift på eksterne kostnader, uavhengig av om man der allerede har en nasjonal CO2-avgift på drivstoff.[44] Tilsvarende fremstår det ikke som Norge kan unnlate en slik differensiering for tunge kjøretøy, med henvisning til den norske CO2-avgiften på drivstoff.

Dersom man for å unngå dobbeltbeskatning vil endre eller oppheve hele eller deler av CO2-avgiften på drivstoff i Norge og helt eller delvis erstatte dette med CO2-differensiering etter Eurovignette-direktivet (som mer indirekte priser CO2-utslipp basert på kjøretøyets egenskaper og utkjørt avstand), fremstår det som en mindre treffsikker virkemiddelbruk enn en ren drivstoffavgift, i lys av forurenser betaler-prinsippet. Vi understreker samtidig, som nevnt, at CO2-komponenten i direktivet er forutsatt vurdert på nytt innen 25. mars 2027 i lys av eventuelle nye virkemiddel for å prise CO2-utslipp i transportsektoren i EU.

2.2. EFC-direktivet

EFC står for Electronic Fee Collection. EFC-direktivet (2004/52/EC) legger opp til en felles-europeisk betalingstjeneste for bompenger. Direktivet må sees i sammenheng med Eurovignett-direktivet 2006/38 om "toll charging of heavy goods vehicles". Direktivet vil legge til rette for at elektroniske betalingssystemer på vei i Europa skal kunne kommunisere med hverandre (interoperabilitet). I dette ligger et ønske om at trafikanter ikke skal trenge å gå til anskaffelse av flere betalingsbrikker ved kjøring i Europa. Målet er at de skal kunne bruke én brikke for alle innkrevingsanlegg i Europa. Direktivet kaller dette for en "europeisk betalingstjeneste". Betalingstjenesten omtales som EETS (European Electronic Toll Service). EETS skal utelukkende gjøres gjeldende for selve betalingen og skal ikke påvirke nasjonal avgiftspolitikk, avgiftsnivå eller bruk av inntekter.

EFC-direktivet med tilhørende EETS beslutning opphørte den 19. oktober 2021, og erstattes av EETS-direktivet med tilhørende rettsakter. Utstederforskriften baserer seg nå på EFC-direktivet, men vil så snart EØS-godkjenning av EETS-direktivet foreligger fra Stortinget endres i tråd med EETS-direktivet.

[42] Se fortalen pkt. 24 og 27
[43] Se fortalen pkt. 24
[44] Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett miljöstyrande system, SOU 2022/13 s. 140

2.3. EETS-direktivet

EETS-direktivet ((EU) 2019/520[45]) gjelder for "vejafgiftsopkrævningssystem, hvor brugerens pligt til at betale vejafgift udelukkende udløses af og er forbundet med automatisk detektion af køretøjets tilstedeværelse på et bestemt sted via fjernkommunikation med køretøjsudstyr i køretøjet eller automatisk nummerpladegenkendelse», jf. EETS-direktivet artikkel 1(2)(a) og 2(10). Direktivet påvirker uttrykkelig ikke medlemsstatenes frihet til å fastsette egne avgiftsordninger for veibruk og regler om skatte- og avgiftsspørsmål[46].

EETS-regelverket skal legge til rette for at elektroniske betalingssystemer på veg skal kunne kommunisere med hverandre (interoperabilitet). Regelverket bygger opp under en visjon om at trafikanten skal kunne kjøre gjennom betalingssystemer i hele Europa med én avtale, bompengebrikke og faktura, ved at innkrevingen håndteres av en utsteder som er godkjent som EETS-utsteder. Dette kalles en europeisk elektronisk betalingstjeneste (EETS: European Electronic Toll Service).

Når det gjelder håndtering av utenlandske kjøretøy, kan det nevnes at EETS-direktivet tilrettelegger for grensekryssende utveksling av kjøretøydata og om kjøretøyets eier etter visse forutsetninger, og der det foreligger manglende betaling av bompenger innenfor EU. Dette skjer gjennom EUCARIS-systemet. Dette legger til rette for mer effektiv håndtering av manglende betaling av bompenger på tvers av landene. For Norge er det aktuelt å se på denne muligheten etter at EETS-direktivet inkluderes i EØS-avtalen og gjelder i Norge. Det må også vurderes hvorvidt en innkreving av veibruksavgiften kan håndteres gjennom dette systemet i forbindelse med en nærmere utarbeidelse av konseptene.

2.3.1. Tekniske krav til OBE i EETS-direktivet

EETS-direktivet art. 3 gir nærmere føringer på alternative teknologiske løsninger. EETS-direktivet regulerer hvordan elektronisk innkreving skal skje til beste for bruker og innkrever ved at de ulike veibrukssystemene skal være kompatible med hverandre. Brukeren skal kunne reise gjennom Europa med en avtale, én bombrikke og motta en faktura fra EETS-utsteder. Brukeren kan oppnå dette ved å velge en EETS-utsteder som dekker alle land brukeren kjører i, og hver EETS-utsteder er forpliktet til å dekke minst fire land. Norge er forpliktet til å følge kravene i EETS og antas å gjøre dette gjennom forskrift om utstedervirksomhet for bompenger og ferjebilletter (utstederforskriften) som regulerer innkreverens rolle i bompengesektoren i Norge. Utstederforskriften er teknologinøytral, men inneholder henvisninger til EETS-regelverket.

EETS krever at alle nye elektroniske veibrukerbetalingssystemer som krever installasjon eller bruk av «on-board equipment» (OBE) skal være satellitt-, mobilkommunikasjons-, og/eller mikrobølgeteknologibaserte. I AutoPASS er det valgt mikrobølgeteknologi-bombrikker (DSRC) for å kreve inn bompenger, og det er de samme kravene til gamle og nye bompengeprosjekter.

---

[45] 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.

[46] Se direktivets fortale avsnitt 56

2.3.1 EETS i Norge for bompengeordningen

Norge er forpliktet gjennom EØS-avtalen til å følge kravene i EETS, og antas å gjøre dette gjennom utstederforskriften som regulerer innkreverens rolle i bompengesektoren i Norge. Utstederforskriften er teknologinøytral, men inneholder henvisninger til EETS-regelverket på dette området.

I Norge brukes mikrobølgebasert teknologi (brikken), som er en av de tre valgfrie teknologiene for OBE i EETS-direktivet art. 3 punkt 1. Det er valgfritt for det enkelte land hvilken av de tre teknologiene som skal brukes for lette og for tunge kjøretøy. EETS-regelverket art. 3 punkt 6 oppstiller imidlertid krav om at utstederne ikke kan begrense tilbudet til bare DSRC-brikker for lette kjøretøy etter utløpet av 2027.

Nesten alle utstedere i Norge er EETS-godkjent og bruk av det norske bompenge-/utstedersystemet er dermed å betrakte som «bruk av EETS». Brukerne i Norge er imidlertid ikke pålagt å bruke brikke, noe som medfører at man i Norge bruker back-up teknologi for bildegjenkjenning (ANPR). Dette til forskjell fra f.eks. Stockholm og Gøteborg som ikke bruker en EETS OBE-teknologi, men kun ANPR. Norge bruker ANPR på en betydelig andel av trafikken (ca. 20 % de siste 12 årene, og 22,3 % i 2020). Av disse har rundt halvparten en gjeldende bombrikkeavtale, så brikken kan belastes og utstederne kreve betaling. I 2020 var andelen bompasseringer uten brikkeavtale 10,3 %, der bompengeselskapet krever inn betaling fra eier.

2.3.2 Bruk av EETS i Norge ut over dagens bompengeordning

Bruk av bompengeordningen i byene for rushtidsavgift kan gjøres med bombrikke med en av de tre teknologiene i EETS, slik Norge gjør, eller utelukkende ved bruk av ANPR (bilde) som foreløpig ikke omfattes av kravene i EETS, og som heller ikke begrenses av EETS. For den delen av trafikken der bare denne teknologien benyttes er utstederne ikke innkrever.

Eurovignett-direktivet er i seg selv nøytralt når det gjelder valg av teknologi for fastsetting av bompenger og distansebasert veibruksavgift. Det følger imidlertid av direktivet artikkel 7j nr. 4 at dersom det er «økonomisk gjennomførbart», skal medlemslandene oppkreve infrastrukturavgift, avgift for eksterne kostnader og køavgifter ved hjelp av et «elektronisk vejafgiftssystem» som er i samsvar med artikkel 3 (1) i EETS-direktivet. Artikkel 3 (1) stiller direkte bare krav til bruk av satellitt-, mobilkommunikasjon- eller mikrobølgeteknologi.

Dersom veiavgifter/bompenger *utelukkende* kreves inn ved hjelp av en ombordenhet (OBE) i kjøretøyet, krever Eurovignett-direktivet videre at en EETS-kompatibel enhet skal kunne erverves av alle brukere på rimelige administrative og økonomiske vilkår, jf. art. 7j nr. 2.

Ordlyden i art. 7j nr. 2 må likevel leses i lys av at utkastet til art. 7j nr. 4[47] først inneholdt en absolutt plikt til å benytte en ombordenhet i tråd med EFC-direktivet (nå EETS-direktivet) sin forutsatte teknologi. I det endelige direktivet ble det tatt inn tidligere nevnte forbehold om at en slik løsning var økonomisk gjennomførbar.

Bestemmelsen i art. 7j nr. 2 om uregelmessige brukere må i denne sammenheng forstås i lys av det innførte forbeholdet i nr. 4. Regelen om uregelmessige bruker gir ingen selvstendig plikt til å benytte EETS-kompatible OBEer, som går lenger enn regelen i art. 7j nr. 4. Dvs. det er en forutsetning at bruk av et

[47] COM(2008) 436 final av 8. juli 2008 s. 23

system med slike OBE-enheter anses «økonomisk gjennomførbart» etter art. 7j nr. 4 og videre at bruk av en slik enhet pålegges alle brukere for at regelen om uregelmessige brukere i art. 7j nr. 2 skal gjelde.

Når det gjelder bompengeordningen, er det i EØS-posisjonsnotat 23. februar 2021 av Samferdselsdepartementet forutsatt at det forventes påløpe kostnader for EETS-utstederne som følge av krav om GNSS-brikke fra 2027. Det uttales imidlertid at dette vil være en tilstrekkelig tidshorisont for en naturlig utskiftningssyklus av eksisterende brikker.

Det er videre usikkert om regelen i nr. 2 skal tolkes bokstavelig til at myndigheten er pliktig til å sikre en EETS-kompatibel OBE, eller åpner for at myndigheten kan håndtere eksempelvis uregelmessige brukere ved andre typer teknologi enn en EETS-kompatibel OBU, om ønskelig. Vi viser til at plikten bare gjelder dersom det «udelukkende» benyttes ombordenheter.

Ved innføring av obligatorisk bombrikke for tunge kjøretøy i Norge fra 2015 ble det forutsatt at bombrikken må bli obligatorisk for både norske og utenlandske kjøretøy av konkurransemessige forhold, men spørsmålet må vurderes nærmere ved utformingen av den bestemte løsningen med tanke på veiavgifter, og det kan forstås annerledes for en obligatorisk OBE for lette kjøretøy.

2.4. EØS-avtalen, fire friheter og statsstøtteregelverket

EUs regler om skatte- og avgiftsharmonisering er som hovedregel ikke omfattet av EØS-avtalen. Andre EØS-relevante regelsett kan likevel gi føringer også for skatte- og avgiftsregler i Norge, og dels indirekte knytte norske regler til EU-direktiv om skatter og avgifter.

2.4.1. Fire friheter

De generelle reglene som følger av EØS-avtalen om fri forflytning av varer, tjenester, personer og kapital vil også gjelde hinder i form av skatter og avgifter.

I denne sammenheng kom eksempelvis EU-domstolen i dom av 18. juni 2019[48] til at et planlagt system med veiprising for lette kjøretøy ved bruk av tidsbaserte vignetter, kombinert med fritak for kjøretøyavgifter for kjøretøy registrerte i Tyskland, som var anført å være i samsvar med Eurovignette-direktivet, og var akseptert av Kommisjonen, var i strid med forbudet mot diskriminering basert på nasjonalitet (art. 18 TEUF). Videre var tiltaket i strid med prinsippene om fri forflytning av varer (art. 34 TEUF), ved å øke prisen for utenlandske vareleverandører, og friheten til å tilby tjenester (art. 56 TEUF), ved å øke kostnadene for utenlandske tjenestetilbydere eller mottakere.

Bakgrunnen for den tyske avgiften var et ønske om særlig brukerbetaling for utenlandske kjøretøys bruk av motorveinettet, noe som gjorde at spørsmålet om de fire friheter kom på spissen. Lignende spørsmål om likebehandling av nasjonale og utenlandske kjøretøy og aktører vil samtidig kunne gjøre seg gjeldende innenfor et generelt system med veiprising, avhengig av de aktuelle konseptene.

[48] Sak C-591/17

2.4.2. Statsstøtte

Det er etter EØS-avtalen art. 61 pkt. 1 som hovedregel forbud mot statsstøtte som er egnet til å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av visse varer. Dette gjelder så langt støtten påvirker samhandelen mellom EØS-avtalepartene. I lys av senere rettspraksis, er bestemmelsen forstått å oppstille fire vilkår[49] for at det skal være tale om statsstøtte:

a. det må være støtte i form av en økonomisk fordel,
b. fordelen må gis direkte eller indirekte gjennom statlige midler og må belastes staten,
c. tiltaket må begunstige bestemte foretak eller produksjonen av bestemte varer (selektivitet),
d. tiltaket må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene.

En må etter rettspraksis vurdere støtten ut fra dens effekter, ikke dens formål, og vurderingen er som utgangspunkt uavhengig av formen støtten gis i, enten det er ved bestemte tilskudd, ved skatte- eller avgiftsfritak, eller i særlige tilfeller ved utformingen av skatten eller avgiften i seg selv[50].

Ett nytt system for veiprising kan utgjøre statsstøtte på ulike måter. Dette avhenger av innretningen av en ny avgift, men også håndteringen av en trinnvis innfasing for bestemte kjøretøytyper og håndteringen av eksisterende veibruksavgift på drivstoff. Det er nødvendig å se på det samlede systemet, og særlig det definerte formålet til avgiftssystemet, for å avklare hvilke elementer som kan anses som statsstøtte, eller alternativt som en akseptabel innretning i tråd med formålet til regelverket.

Ved avgrensingen av en veiavgift, eller ved fritak eller reduksjon av denne, kan det normalt gis en økonomisk fordel gjennom statlige midler og som belastes staten ved reduserte inntekter, til fordel for sluttbrukerne som slipper avgiften eller bare betaler redusert avgift. Det er samtidig lagt til grunn i praksis at også andre enn sluttbrukere som mottar den direkte fordelen kan motta indirekte støtte, eksempelvis produsenter, importører og forhandlere av bestemte typer kjøretøy, som nullutslippskjøretøy[51]. Videre er terskelen for at et tiltak skal påvirke samhandelen mellom EØS-landene i praksis være lav.

Slik vil det ofte være enkelt å konstatere at vilkårene om økonomisk fordel, statlige midler og påvirkning av samhandelen er oppfylt ved avgrensingen av, eller fritak fra, en avgift. Hovedspørsmålet vil gjerne være om avgrensningen av avgiften eller fritaket er selektivt.

Vurdering av selektivitet

Det forutsettes som nevnt at støtten må være selektiv for visse foretak for å falle under forbudet i art. 61 pkt. 1. Det kan slik i tråd med rettspraksis være fritak og reduksjoner som er åpne for alle foretak, og ikke anses som selektiv statsstøtte. For at det skal være tale om selektiv støtte ved skatter og avgifter, er det i rettspraksis oppstilt følgende tre-stegs vurdering[52]:

1. En må definere referansesystemet.

---

[49] Kelyn Bacon, European Union Law of State Aid (2017), kap. 2.02.
[50] C-53/00 Ferring [2001] ECR I-9067, avsnitt 20 om innretningen av skattesystem tilsvarende fritak.
[51] Se ESA avgjørelse 148/20/COL avsnitt 77.
[52] Se omtale i ESAs retningslinje “Notion of State Aid” av 12. januar 2017 pkt. 5.2.3

2. Videre må en avgjøre om tiltaket umiddelbart framstår selektivt, i lys av referansesystemet.
3. Til sist må en vurdere om tiltaket kan forsvares i lys av referansesystemets natur eller innretning.

De konkrete konseptene må vurderes på denne bakgrunn for å avgjøre om det kan være elementer som utgjør selektiv statsstøtte.

Selv om et tiltak i utgangspunktet utgjør ulovlig statsstøtte, kan det anses forenlig med EØS-avtalen på nærmere vilkår etter EØS-avtalen art. 61 (2) og (3). Dette kan forutsette forutgående aksept av tiltaket fra EFTAs overvåkingsorgan (ESA) gjennom en notifiseringsprosess.

2.4.3. Energiskattedirektivet

I EU utgjør Energiskattedirektivet («ETD») et felles rammeverk for avgiftslegging av energiprodukter og elektrisitet, derunder avgifter på drivstoff. EØS-avtalen omfatter i utgangspunktet ikke skatter og avgifter. Norge er imidlertid bundet av hovedregelen om forbud mot statsstøtte i EØS-avtalen. Fra dette utgangspunktet er det i gruppeunntaksforordningen (GBER) og Kommisjonens retningslinjer for offentlig støtte til miljøformål (miljøretningslinjene) gjort unntak for avgiftsreduksjoner og -fritak som er i samsvar med ETD og/eller respekterer minstesatsene for avgifter satt der. ESA har i sin praksis brukt satsene og fritak og unntak i direktivet som et referansepunkt, selv om EØS-statene ikke er formelt bundet av ETD.

Norge har i tråd med dette ansett ulike avgiftsreduksjoner eller fritak for drivstoffavgifter for å være lovlig statsstøtte, da de er vurdert å være innenfor rammene av ETD[53]. Endringer av avgiftssystemet som går utenfor rammene av Energiskattedirektivet, som å redusere eksisterende avgifter på drivstoff under minstenivåene i direktivet, kan slik innebære at gjeldende og mulige fritak og avgiftsreduksjoner for drivstoffavgifter i dag vil utgjøre ulovlig statsstøtte. Samtidig er veibruksavgiften og CO2-avgiften på drivstoff vurdert samlet opp mot minstenivåene i direktivet, og minstenivåene i ETD kan slik også oppfylles av CO2-avgiften alene.

Energiskattedirektivet er per oktober 2022 i en revisjonsprosess, men om og når nytt direktiv vedtas, er ennå ikke avklart. Forliggende forslag til revidert direktiv vil bl.a. innebære endringer i minstenivåene for ulike drivstofftyper.

Eurovignett-direktivets regler om CO2-differensiering, jf. omtalen over, forutsetter videre at disse faller bort dersom det innføres CO2-prising ved revidert Energiskattedirektiv - alternativt ved innlemmelse av transportsektoren i klimakvotesystemet. Etter gjeldende forslag av 14. juli 2021[54], er CO2-prising ikke tatt inn i Energiskattedirektivet.

[53] Se særavgiftsforskriften § 2-9
[54] COM(2021) 563 final, 2021/0213 (CNS) av 14. juli 2021

2.5. Andre relevante forordninger og direktiver

2.5.1. Innledning

I tråd med konseptvalgutredningens hensikt er formålet under dette punktet å identifisere regulatoriske rammer som kan få betydning for valg og realisering av ulike løsningsalternativer. Det er flere pågående regelverksprosesser i EU som på sikt vil kunne få betydning for EØS og en ny norsk løsning for veibruksavgift og bompenger. I denne utredningen har vi valgt å kommentere enkelte av disse på overordnet nivå, men det redegjøres ikke nærmere om innholdet.

2.5.2. EU-kommisjonens forslag til Data Governance Act (Datastyringsforordning)

Kommisjonens varslede regelverk for datastyring – Data Governance Act – ble lagt frem 25. november 2020. Datastyringsforordningen skal gjøre det lettere å utveksle data i hele EU og mellom ulike sektorer, samt tilby en europeisk datahåndteringsmodell som skiller seg fra de store plattformselskapene.

Forordningsforslaget skal skape grunnlaget for en europeisk datastyringsmodell som er i overensstemmelse med EUs prinsipper og verdier, som personvern, forbrukerbeskyttelse og konkurranseregler. Det nye regelverket etablerer et juridisk rammeverk for ni sektorspesifikke europeiske dataområder: helse, industri, landbruk, finans, mobilitet, klima, energi, offentlig administrasjon og ferdigheter, som blant annet skal bidra til bedre energistyring, skreddersydde legemidler og enklere tilgang til offentlige tjenester. Datastyringsforordningen tilrettelegger også for såkalt «data-altruisme», som skal gjøre det lettere for virksomheter og personer å frivillig gjøre sine data tilgjengelig til det beste for samfunnet.

Hvorvidt datastyringsforordningen vil kunne få betydning for en ny løsning for veibruksavgift og bompenger må vurderes i en prosjektfase.

2.5.3. EU-kommisjonens forslag til ny AI-forordning

Europakommisjonen la i april 2021 fram et lovforslag (forordning) for regulering av kunstig intelligens. Forslaget skal både tilrettelegge for teknologisk utvikling og innovasjon innenfor KI-området, samtidig som grunnleggende rettigheter og sikkerhet skal ivaretas.

Kommisjonens forslag bygger på en risikobasert tilnærming, med inndeling i risikokategorier. Dette innebærer at jo høyere risiko bruken av KI utgjør, desto strengere bør bruken reguleres. De foreslåtte reglene regulerer derfor først og fremst “høyrisiko”-bruk av KI, som utgjør en stor potensiell trussel mot samfunnet og enkeltpersoner. Målet er å gjøre EU best i verden når det gjelder utvikling og bruk av sikker, pålitelig og menneskesentrert KI, fordi tillit til KI-systemer er viktig og nødvendig for at for at det sosiale og økonomiske potensialet i KI kan utnyttes fullt ut.

På nåværende tidspunkt er det uklart i hvilket omfang og på hvilke forretningsområder forvaltningen vil kunne bli berørt av det nye regelverket. Lovforslaget er mye diskutert, og det vil kunne forekomme endringer i forhold til hva som defineres som KI, og hva slags bruk av KI som vil omfattes av reguleringen. Således vil det være relevant å følge utviklingen i lovarbeidet og vurdere innvirkningen en ny regulering vil kunne få for ulike løsninger med posisjonsbasert veibruksavgift og bompenger.

Status i lovarbeidet er at Europakommisjonen sammenfatter alle innspillene fra den åpne høringen for å sende dem over til parlamentet. Parlamentet og medlemslandene må vedta forslaget gjennom den alminnelige lovgivningsprosedyren.

Hvorvidt forslaget til ny KI-forordning får betydning for en ny løsning for veibruksavgift og bompenger må vurderes i en prosjektfase. Graden av relevans vil også kunne avhenge av valg av teknologi for registrering og overføring av data.

2.5.4. Ekomdirektivet, forslag til ny ekomlov, og forslag til kommunikasjonsvernforordning

EU vedtok 11. desember 2018 et direktiv som reviderer det felleseuropeiske rammeverket for elektronisk kommunikasjon. Ekomdirektivet innebærer en modernisering av dagens regelverk og skal stimulere til investeringer i og utrulling av i høyhastighetsnett i hele EU, styrke det indre markedet og styrke forbrukerrettigheter. Direktivet utvider virkeområdet til å omfatte tjenester på nye plattformer, og oppdaterer også markedsreguleringen.

KMD sendte 2. juli 2021 på høring ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskriften. Det nye regelverket er ment å gjennomføre blant annet EUs nye ekomdirektiv.

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/58/EF av 12. juli 2002 om behandling av personopplysninger og personvern i sektoren for elektronisk kommunikasjon (kommunikasjonsverndirektivet), regnes ofte som en del av ekompakken fra 2002, men er ikke omfattet av ekomdirektivet. Kommunikasjonsverndirektivet inneholder blant annet regler om beskyttelse av personopplysninger i forbindelse med tilbud om offentlig elektronisk kommunikasjonstjenester- og nett. Direktivet er gjennomført i norsk rett gjennom ekomlov og forskrift. Direktivet er for tiden gjenstand for revisjon og Europakommisjonen la i januar 2017 frem forslag til Europaparlaments- og rådsforordning om respekt for privatliv og beskyttelse av persondata i elektronisk kommunikasjon og om oppheving av direktiv 2002/58/EF. Forordningen skal erstatte kommunikasjonsverndirektivet. For tiden pågår forhandlingene mellom Rådet, Parlamentet og Kommisjonen om forslaget, og det er usikkert når endelig forordning vedtas og hvilket innhold den vil få.

Hvorvidt ekomdirektivet fra 2018, forslaget til ny ekomlov (som gjennomfører ekomdirektivet), og forslag til ny kommunikasjonsvernforordning får betydning for en ny løsning for veibruksavgift og bompenger må vurderes i en prosjektfase. Graden av relevans vil også kunne avhenge av løsningens funksjoner, samt valg av teknologi for registrering og overføring av data.

3. Gjeldende regelverk for veibruksavgift og bompenger

3.1. Særavgifter

3.1.1. Dagens system for særavgifter (veibruksavgift) (vektårsavgift)

Særavgiftsregelverket omfatter en rekke ulike avgifter, fra avgifter på varer og kjøretøy til avgifter på bestemte typer utslipp. Avgiftssystemet er vesentlig preget av skreddersydde avgiftsgrunnlag og avgiftsberegning, virkeområde, dokumentasjonskrav og fritak for den enkelte avgiften. Det er også ulike ordninger i valget av avgiftspliktig. I praksis er første omsetningsledd, produsent eller importør, normalt avgiftspliktige for avgifter på varer. For trafikkforsikringsavgiften er forsikringsselskapene gjort til avgiftspliktige. For de fleste bilavgifter, herunder vektårsavgiften, er eier gjort til avgiftspliktig.

Dagens system med en drivstoffbasert veibruksavgift er beskrevet i Vedlegg 1-1. I lys av at oppdraget omfatter en mulig trinnvis innfasing av posisjonsbasert veibruksavgift, vil rammene for gjeldende veibruksavgift fortsatt kunne ha betydning. Videre kan det være behov for å opprettholde et minstenivå på veibruksavgiften på drivstoff, som innebærer at en eventuell posisjonsbasert veiprising må sameksistere med veibruksavgiften på drivstoff. Rammene for gjeldende veibruksavgift kan slik fortsatt ha betydning etter innføring av en veiprisingsavgift.

Oppdraget omfatter ikke en umiddelbar innlemming av vektårsavgiften for tyngre kjøretøy i en veiprisingsordning. Vektårsavgiftens formål er imidlertid dels knyttet til prising av veibruk, og kan ha indirekte betydning for veiprising som skal omfatte tunge kjøretøy.

3.1.2. Rapportering og fastsetting

Rapportering
Det norske skattesystemet er basert på en høy grad av tillit til at de skattepliktige gir korrekte opplysninger til myndighetene. Enhver skattepliktig har opplysningsplikt om sine faktiske forhold og plikter å bidra til at skatteplikten i rett tid blir klarlagt og oppfylt. Denne opplysningsplikten ivaretas først og fremst gjennom levering av skattemelding ihht. skatteforvaltningslovens kap. 8. I § 8-4 følger reglene om hvem som skal levere skattemelding for særavgift, hvilke opplysninger skattemeldingen skal inneholde og fritak fra å levere skattemelding mv. Regler om skattleggingsperioder og leveringsfrister er gitt i skatteforvaltningsforskriften.

Fastsetting
Skatteetatens samfunnsoppdrag innebærer at etaten skal tilrettelegge for inntekter til det offentlige gjennom riktig og effektiv fastsettelse. Skatteforvaltningsloven omhandler forvaltningsreglene for fastsettelsen av skatter og avgifter, og har som formål å gi de formelle rammene for fastsetting. Loven omfatter blant annet regler om organisering av skattemyndighetene, saksbehandling, habilitet, klage og endring, opplysningsplikt, kontrollhjemler, administrative sanksjoner mv.

Særavgifter egenfastsettes. Det vil si at den avgiftspliktige fastsetter både det avgiftsmessige grunnlaget for avgiften og beregner avgiften som skal betales, jf. sktfvl. § 9-1 og § 9-2.

Skatteforvaltningsloven har tre hovedinnretninger av fastsetting; egenfastsetting, delvis egenfastsetting og myndighetsfastsetting. Ved delvis egenfastsetting fastsetter skattepliktige grunnlaget og myndighetene beregner skatten. Ved myndighetsfastsetting fastsetter myndighetene grunnlaget og beregner skatten. Myndighetsfastsettelse gjelder for motorkjøretøyavgifter etter kap. 9, endringsvedtak og skjønnsvedtak etter kap. 12.

Klage, endringsmelding og kontroll
En fastsetting endres, eller kan endres, gjennom ulike prosesser avhengig av om det er myndighets- eller egenfastsetting.

Ved myndighetsfastsetting er fastsettingen et enkeltvedtak fra første instans og skattepliktig har alminnelig klageadgang, normalt med seks ukers klagefrist, jf. sktfvl. § 13-1, jf. § 13-4. Skattedirektoratet er klageinstans og klageinstansens vedtak i klagesak kan ikke påklages, jf. § 13-3, jf. § 13-1.

Når det gjelder egenfastsetting, oppfylles ikke vilkårene til enkeltvedtak, jf. sktfvl. § 1-2 d, ettersom det ikke er en avgjørelse som treffes av skattemyndighetene. Den avgiftspliktige har med andre ord ikke klageadgang for sine egne fastsettinger. Den avgiftspliktige har imidlertid en treårsfrist for å endre tidligere leverte skattemeldinger ved levering av endringsmelding. Egne fastsettinger kan dermed endres tre år tilbake i tid av den avgiftspliktige selv, jf. sktfvl. § 9-4. Skattemyndighetene kan treffe endringsvedtak ihht. § 12-1, typisk på bakgrunn av kontroll etter kapittel 10. Endrer skattemyndighetene egenfastsettingen til den avgiftspliktige, gir det alminnelig klageadgang tilsvarende som ved myndighetsvedtak.

3.1.3. Innkreving

Skattebetalingsloven (sktbl.) regulerer betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav som innkreves av skattekontoret. Dette omfatter blant annet særavgifter i medhold av særavgiftsloven (sal.) og motorkjøretøy- og båtavgiftsloven (mbal.). Særavgifter i medhold av mbal. omtales gjerne som motorvognavgifter.

3.1.3.1 Særavgift i medhold av særavgiftsloven

Hovedregelen for særavgifter etter særavgiftsloven, er at krav oppstår som følge av at en registrert særavgiftspliktig virksomhet har levert skattemelding for særavgift. Slike krav forfaller til betaling samme dag som det skal leveres skattemelding, jf. sktbl. § 10-40 andre ledd. Bestemmelser om slik leveringsfrist fremgår av skatteforvaltningsforskriften § 8-4-2. Skatteleggingsperiode for dagens veibruksavgift, er én kalendermåned, jf. skatteforvaltningsforskriften § 8-4-1. Kravet forfaller til betaling den 18. i måneden etter.

Når en særavgiftspliktig virksomhet blir registrert, blir virksomheten kredittvurdert og lagt til kredittovervåking. Virksomheter med redusert kredittverdighet, kan avkreves sikkerhet. Bestemmelser rundt dette fremgår av særavgiftsforskriften kapittel 5, sktbl. § 14-21 andre ledd og skattebetalingsforskriften § 14-21-2.

Krav som ikke betales rettidig og der det ikke er stilt (tilstrekkelig) sikkerhet, tvangsinnfordres. Kravene har særlig tvangsgrunnlag, jf. sktbl. § 14-1 og tvangsloven § 7-2 bokstav e. Skattekontoret har særnamsmyndighet og kan sikre krav og nedlegge trekk i lønn/ytelse uten å gå via namsmannen, jf. sktbl. §§ 14-2 til 14-6.

3.1.3.2 Særavgift i medhold av motorkjøretøy- og båtavgiftsloven (motorvognavgifter)

Engangsavgift, omregistreringsavgift og vektårsavgift omtales som motorvognavgifter.

Hovedregelen for engangsavgift er at den forfaller samtidig som avgiftsplikten oppstår (forskuddsvis), jf. sktbl. § 10-40 første ledd. Her kan man logge seg inn på Skatteetatens nettløsning for å gjennomføre betaling.

Dersom den som melder kjøretøyet til registrering er en virksomhet (bilforhandler) som har fått innvilget kreditt for engangsavgift, forfaller avgift for kjøretøy registrert i løpet av en kalendermåned, den 18. i neste måned, jf. sktbl. § 10-40 første ledd bokstav c. Når en virksomhet blir registrert/innvilges kreditt, blir virksomheten kredittvurdert og lagt til kredittovervåking. Samtlige virksomheter må stille sikkerhet tilsvarende en måneds avgiftsbelastning. Bestemmelser rundt dette fremgår av forskrift om engangsavgift på motorvogner kapittel 8, sktbl. § 14-21 første ledd og skattebetalingsforskriften § 14-21-1.

Omregistreringsavgift forfaller til betaling samtidig som avgiftsplikten oppstår, med andre ord betales avgiften forskuddsvis, jf. sktbl. § 10-40 første ledd. Statens vegvesen og Skatteetaten har i samarbeid lagt til rette for at selger og kjøper i en samlet digital prosess kan levere salgsmelding på nett og at kjøper kan betale omregistreringsavgiften med kort i nettløsningen og få tilgang til midlertidig vognkort. Lenke til nettløsningen ligger her.

Vektårsavgift er en såkalt utskrivningsavgift. Eier av kjøretøy per 1. januar og/eller 1. juli mottar faktura for betaling av vektårsavgift. Krav for første halvår forfaller til betaling 20. februar, mens krav for andre halvår forfaller 20. august.

Ved på- eller omregistrering av kjøretøy, er det gitt bestemmelser om solidaransvar for skyldige motorvognavgifter. Av sktbl. § 16-40 fremgår det at kjøper er ansvarlig for siste termin av motorvognavgifter og for slike avgifter påløpt etter utløpet av siste termin og frem til overdragelsestidspunktet. Solidaransvaret kan gjøres gjeldene ved på- eller omregistrering eller ved at kravet innkreves (også) mot solidarskyldner.

I medhold av sktbl. § 14-11, kan skattekontoret bestemme at bruken av et motorkjøretøy som det er knyttet uoppgjorte krav til, skal stanses inntil avgiftene er betalt. Kjøretøyet kan da avskiltes eller det kan nektes på- eller omregistrert i Statens vegvesens motorvognregister (registreringssperre). Skattekontoret kan be tollmyndighetene, politi, lensmann eller annen offentlig myndighet om å gjennomføre avskiltningen. Reglene gjelder uavhengig av om eier/bruker av kjøretøyet er solidarisk ansvarlig for kravet. Det er gitt utfyllende regler i skattebetalingsforskriften § 14-11-1 flg.

Per i dag er det ikke lenger systemstøtte for utøvelse av stansingsretten, hverken gjennom avskilting eller registreringssperre. Dette som følge av bortfall av årsavgift og utvikling av nye IT-systemer hos Statens vegvesen og Skatteetaten. Solidaransvaret benyttes, men da bare ved ordinær innkreving.

Motorvognavgifter som ikke betales rettidig, innkreves ellers som øvrige særavgifter, jf. punkt 3.1.3.1 siste avsnitt.

3.2. Bompenger

3.2.1. Hjemmelsgrunnlag og viktige prinsipper

Hjemmel for innkreving og bruk av bompenger er gitt i veglova § 27 første til tredje ledd. Dette innebærer bl.a. at det er Stortinget som fastsetter om det kan gis tillatelse til innkreving av bompenger på det offentlige vegnettet. Hvert prosjekt der bompenger er en del av finansieringen, må legges fram for Stortinget for beslutning.

Veglovens § 27 åpner for at bompenger kan benyttes til alle formål vegloven hjemler, men i praksis er bruksområdet for bompenger likevel innsnevret til å omfatte planlegging og anlegg av veg. For å unngå bindinger utover bompengeperioden, blir det generelt ikke gitt tillatelse til å benytte bompenger til vedlikehold og drift av offentlige veger.

I tillegg til de formål veglova vanligvis dekker er det i § 27 tatt inn en hjemmel til å benytte bompenger til investeringer i faste anlegg og installasjoner for skinnegående kollektivtrafikk, dersom det kan dokumenteres at dette vil gi et bedre transporttilbud enn om midlene brukes til tiltak på veg. Ved behandling av Ot.prp. nr. 15 (2007-2008) ble det vedtatt en tilføyelse til veglova § 27 som åpner for at bompengeinntektene også kan anvendes til drift av kollektivtrafikk, jf. siste setning i § 27 andre ledd. Forutsetningen for slik bruk er at det skjer som «del av ein plan om eit heilskapleg og samordna transportsystem i eit byområde». I forarbeidet til lovendringen er det presisert at bompenger til driftstiltak for kollektivtrafikk må komme som et supplement til de ordinære offentlige tilskuddene.

Ved stortingsbehandling av Prop. 82 L (2016–2017) ble bestemmelsen om vegprising i vegtrafikkloven § 7a tatt vekk, jf. Innst. 299 L (2016–2017). I stedet ble det tatt inn en egen bestemmelse i veglovas § 27, andre ledd, om at det kan fastsettes særskilte ordninger for bompenger i byområder der takstene kan tilpasses de særskilte behova i området, ut fra omsyn til transportløsningene i området, bruken av arealet, lokalmiljøet eller liknende. Bompengetakstene i byområdene kan være basert på kjøretøyenes vekt, påvirke valg av reisemiddel, variere ut fra tiden på døgnet, variere ut fra de ulike kjøretøyenes miljøegenskaper eller lignende.

Initiativ til et bompengeprosjekt kan komme fra lokalt hold. Vegeier kan stimulere slike initiativ hvis det aktuelle prosjektet vil bidra til utvikling av et godt transportsystem, vil ha god samfunnsøkonomisk nytte, og vil være mulig å finansiere helt eller delvis med bompenger. Det skal være lokalpolitisk tilslutning til bompengeprosjekter som fremmes for behandling i Stortinget. Dette inkluderer takstopplegget og øvre nivå på gjennomsnittstaksten (gjennomsnittlig inntekt per passering i bomstasjonene). Gjennomsnittstaksten lokale myndigheter gi sin tilslutning til, legger rammen for i hvor stor grad bompengene kan bidra til finansiering av et prosjekt.

Kravet om sammenheng mellom nytte og betaling er et viktig prinsipp (nytteprinsippet) som har ligget til grunn for bompengeinnkreving siden 1841. Det innebærer at de som betaler skal ha nytte av prosjektet bompengene finansierer. På samme måte må de som har nytte av prosjektet være med å betale. Dette blir likevel tolket slik at også de som får indirekte nytte av tiltaket, for eksempel gjennom bedre framkommelighet på det øvrige vegnettet i området, kan pålegges å betale bompenger. Betydningen av nytteprinsippet er understreket, og tolkningen videreutviklet, i flere utgaver av Nasjonal Transportplan (NTP).

Andre viktige prinsipper som skal ligge til grunn ved bruk av bompengeinnkreving er forbud mot kryssubsidiering, dvs. at bompengene skal kun gå til å finansiere det aktuelle vegprosjekt og at

grunntakstene fastsettes av offentlig takstmyndighet. Dette er begge forhold som har ligget fast siden de ble slått fast i en gjennom kongelig resolusjon fra 1851.

3.2.2. Organisering og regulering av sektoren

Bompengeinnkrevingen som vist til i pkt. 3.2.1, er for å bidra til gjennomføring av en investering med midler utenfor statsbudsjettet (brukerfinansiering). For å sikre optimal og effektiv framdrift i utbyggingen, inngår staten avtale med et privatrettslig selskap (bompengeselskap) som kan framskaffe midler i det private lånemarkedet som stilles til disposisjon for offentlig utbygger. I motytelse får selskapet rett til bompengeinnkreving på veien innenfor gitte rammer for innkrevingspunkt (bomstasjoner), varighet og takstutvikling.

Bompengesektoren er i all hovedsak regulert gjennom bilaterale avtaler. Unntaket er utstedervirksomheten som er regulert i egen forskrift. I tillegg er takstfastsettelse ved bompengeinnkreving på TEN-T-nettet regulert i forskrift for innkreving av bompenger fra godskjøretøy med tillatt totalvekt over 3 500 kg. Forskriften har unntak av slike veier i byområder. Krav om bruk av brikke for de fleste tunge kjøretøy er regulert i forskrift om krav til bruk av obligatorisk brikke i motorvogner over 3 500 kg[55]. I tillegg regulerer forskrift om betaling av bompenger hvem som er pliktig til å betale bompenger. Staten har inngått avtale med 5 fylkeskommunaleide aksjeselskaper (bompengeselskaper) som dekker 5 ulike deler av landet (regionale bompengeselskap) om å sikre finansieringen av investeringer på det offentlige veinettet mot tillatelse til bompengeinnkreving.

Bompengeavtalen gir enkelte innstrammende føringer for driften i forhold til aksjelovens bestemmelser. Avtalen legger spesielt vekt på at det ikke må forekomme kryssubsidiering mellom utgifts- og inntektsstrømmene for de ulike bompengeprosjektene.

Når Stortinget har vedtatt at et prosjekt skal (del-)finansieres med bruk av bompenger, inngår staten en avtale med det bompengeselskapet som er etablert i området der planlagte infrastrukturinvesteringer skal gjennomføres (benevnt som prosjektavtale).

På bakgrunn av inngått prosjektavtale tilbyr bompengeselskapet en avtale mot aktuell utbygger (oppdragsgiver) om finansiering (benevnt som finansieringsavtale). Denne avtalen regulerer og setter rammene for oppdragsgivers rett til rekvirering av midler fra bompengeselskapet, samt varslings- og samhandlingsrutiner mellom partene bl.a. i forbindelse med bompengeselskapets etablering av innkrevingssystemet (bomstasjonene). På bakgrunn av avtalte rekvireringsplaner, inngår bompengeselskapet avtaler på kredittmarkedet sett i lys av retten til bompengeinnkreving slik at forpliktelsene gjennom finansieringsavtalen blir oppfylt.

---

[55] Forskriften er innført ut fra konkurransehensyn innen lastebilnæringen og ikke av hensyn til bompengeselskapenes innkreving. Indirekte påvirker den bompengesektoren ved at Statens vegvesen oppfyller kravet om å tilby løsning med liten økonomisk og administrativ byrde for utenlandske sporadiske trafikanter bl.a. gjennom avtale med en av utstederne om å stille med et tilbud om brukeravtaler og brikker ved grenseovergangene.

Bompengeselskapene har også bilaterale avtaler mot den enkelte utsteder. Disse er imidlertid ikke avhengig av prosjekt. Bompengeselskapene står selv for faktureringen av passeringer i egne anlegg når bilisten ikke har brukeravtale med en utsteder.

3.2.3. Godkjenning og tilsyn

Vegdirektoratet Myndighet og regelverk er delegert ansvaret som godkjenner, takst- og tilsynsmyndighet. Gjennom den overordnede bompengeavtalen er det forankret at Vegdirektoratet fastsetter krav til teknisk utstyr og er tilsyn overfor bompengeselskapene. Vegdirektoratets kontroll av oppdragsgivernes bruk av bompenger (rekvirerte midler fra bompengeselskapene) er regulert i finansieringsavtalen mellom bompengeselskapene og oppdragsgiverne. Godkjenning av bompengeselskapenes grunntakster er forankret i den enkelte prosjektavtalen mellom Vegdirektoratet og bompengeselskapene. Godkjenning og tilsyn av utstederne er forankret i utstederforskriften.

Alle godkjenninger i regi av Vegdirektoratet fattes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven der departementet er klageinstans.

3.2.4. Takstfastsettelse

Vegdirektoratet er delegert ansvaret for å fastsette takstretningslinjer.

Takstretningslinjene er rammene for takst- og rabattstrukturen for bompengeinnkreving på offentlig veg. Takstretningslinjene er fastsatt på bakgrunn av bestemmelser og føringer gitt av Stortinget og Samferdselsdepartementet.

Rammene for takstopplegget for det enkelte prosjektet inngår i prosjektavtalen mellom Vegdirektoratet og bompengeselskapet, herunder rabatter og fritak. Dette likevel slik at bompengeselskapet må søke takstmyndigheten om fastsetting av grunntakster som til enhver tid skal gjelde innenfor rammen av den gjennomsnittstaksten som er fastsatt i prosjektavtalen.

Med gjennomsnittstakst menes gjennomsnittlig inntekt per passering når det tas hensyn til effekten av rabatter, fritak og kjøretøysammensetningen.

Det at en opererer med gjennomsnittstakst er for å gi bompengeselskapet som stiller midler til rådighet for utbygging av offentlig veg, rammer for å sikre inntekter i tråd med det som er forutsatt ved stortingsbehandlingen av saken. Altså kan bompengeselskapet justere takstene slik at gjennomsnittlig inntekten per passering er i tråd med det som er fastsatt, uavhengig av hva trafikksammensetningen i anlegget blir. For bompengeselskapet vil det likevel være økonomisk risiko knyttet til finanskostnadene og total trafikk i anlegget.

For å sikre best mulig lånebetingelser for bompengeselskapet, og dermed lavest mulig takster for bilistene, har det vært vanlig praksis at de fylkeskommunene som er berørt av bompengeinnkrevingen, stiller garanti overfor bompengeselskapets kreditorer. For å redusere denne økonomiske risikoen for bompengeselskapene og garantister, er det i alle prosjekter med etterskuddsinnkreving åpnet for at gjennomsnittstaksten etter søknad til takstmyndigheten kan økes med inntil 20 pst og/eller utvidelse av innkrevingstiden på 5 år. I prosjekter med parallellinnkreving er det ikke åpnet for en slik utviding av innkrevingen. I denne typen prosjekter, som omfatter alle bypakker, vil ikke bompengeselskapet kunne

rekvirere ut mer penger til oppdragsgiver enn det innkrevingen gir. Det er da opp til oppdragsgiver å tilpasse utbyggingen til det som tillatelses rekvirert. Dette omtales som porteføljestyring.

3.2.5. Innkreving

Som vist til i pkt. 3.2.2 er det bompengeselskapene som er gitt retten til innkreving av bompenger. Bompengeselskapenes rettigheter er regulert gjennom en overordnet bompengeavtale med staten, samt konkretisert i prosjektavtaler. Gjennom utstederforskriften er bompengeselskapene forpliktet til å inngå avtaler med godkjente utstedere som tjenesteleverandører av betalingstjenester overfor trafikantene. Trafikanter uten brukeravtaler med en utsteder har betalingsplikt overfor bompengeselskapet etter forskrift om betaling av bompenger.

4. Innkreving på tvers av landegrenser

4.1. Veibruksavgift

For at offentligrettslige krav skal kunne innkreves i utlandet, må det foreligge en gjensidig bistandsavtale mellom de to lands myndigheter, eventuelt at Norge og det angjeldende landet har tilsluttet seg en multilateral bistandsavtale. Avtalen må inkludere gjensidig innkreving for den konkrete kravtypen.

Skatteetaten har inngått slike bistandsavtaler med flere land og har blant annet tilsluttet seg den nordiske skatteavtalen av 7. desember 1989. Avtalen omfatter særavgifter i medhold av særavgiftsloven og således også veibruksavgiften.

Norge er også tilsluttet OECD-avtalen av 25. januar 1988. Det enkelte land kan her reservere seg mot innkreving av enkelte avgifter/avgiftstyper. Mange land har tilsluttet seg avtalen for så vidt gjelder særavgifter som kravtype. En god del land har imidlertid reservert seg mot innkreving av motorvognavgifter. Vår oppfatning er imidlertid at avgiften er å anse som en særavgift også i relasjon til OECD-avtalen.

Selv om Norge har en bistandsavtale med et annet land, kan ikke innkreving i utlandet sammenlignes med innenlands innkreving. Innkreving i utlandet er generelt ressurskrevende, og det tar lengre tid. Det særskilte vern offentligrettslige krav har etter vår nasjonale lovgivning får ikke anvendelse i et annet land. Som eksempler på slikt særskilt vern kan nevnes tvangsgrunnlag i lov, prioritet ved konkurs, prioritet ved utlegg i lønn og ytelser, utvidet beslagsrett osv. Potensialet for at kravet faktisk blir dekket, er således redusert sammenlignet med innkreving i Norge.

Det er dessuten knyttet beløpsgrenser til de ulike avtalene. For eksempel innkreves ikke norske krav etter OECD-avtalen dersom de utgjør under 12 000 kroner. Den nordiske skatteavtalen har en beløpsgrense på 2 500 kroner.

4.2. Bompenger

En rekke utenlandske kjøretøy som kommer til Norge vil allerede være utstyrt med brikke fra utstedere som er godkjent i Norge og vil da behandles på samme måte som norske brukere. Det er obligatorisk med brikke for tunge kjøretøy over 3500 kg brukt i næring. Hvis slike kjøretøy ikke allerede er utstyrt med en

godkjent brikke må de anskaffe en slik ved kryssing av grensen inn i Norge. Utenlandske kjøretøy i takstgruppe 1 uten brikke vil, på samme måte som for norske kjøretøy uten brikke, identifiseres via bilderegistering (ANPR). Innkrevingen fra utenlandske kjøretøy uten avtale/brikke foretas via en felles ordning etablert av bompengeselskapene.

5. Taushetsplikt og utveksling av opplysninger mellom offentlige myndigheter

I et system med posisjonsbasert veibruksavgift og bompenger vil det sannsynligvis være overlappende grensesnitt og ansvarsområder for de involverte myndighetene og også eventuelle private aktører. Følgelig vil det kunne utløse behov for utveksling av informasjon til gjennomføring av ulike oppgaver, som eksempelvis fastsetting av avgift og bompenger, kontroll, sanksjonering, innkreving, mv.

Både SVV og SKE har regler om taushetsplikt, herunder regler for unntak fra taushetsplikt. Hovedinnholdet i disse reglene vil bli redegjort for i dette punkt.

5.1. Regelverk og juridiske rammer

5.1.1. Taushetsplikt

Skatteetaten er underlagt taushetsplikt for de fleste typer opplysninger. Omfanget og innholdet av taushetsplikten er avhengig av hvilket forvaltningsområde det deles fra, regulert i forvaltningsloven §§ 13 – 13 g med forskrift, skatteforvaltningsloven kapittel 3 med forskrift og folkeregisterloven § 9-1 med forskrift. I disse regelverkene er også adgangen Skatteetaten har til å frita fra taushetsplikten regulert, og dermed også adgangen til å dele opplysninger.

Skatteforvaltningsloven

- Har strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningslovens taushetspliktbestemmelse og skal sikre skattepliktiges rettssikkerhet og personvern.
- Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysninger utleveres til andre offentlige myndigheter dersom dette er nødvendig for å utføre mottakerorganets oppgaver etter lov, men utleveringen må ikke være uforholdsmessig ut fra de ulempene den medfører i form av inngrep i personvernet (krever vurdering av forholdsmessighet).
- Opplysninger kan utleveres til offentlige myndigheter som kan ha bruk for dem i sitt arbeid med skatt, toll, avgifter, trygder, tilskudd eller bidrag av offentlige midler.

Forvaltningsloven

- For andre områder enn fastsetting av skatt og innkreving av slike krav er det forvaltningsloven og eventuell særlov som regulerer hva som anses som taushetsbelagte opplysninger og adgangen til å dele slik informasjon.

5.1.2. Rettslig grunnlag for deling

Deling av opplysninger ved lovhjemmel er regulert i skatteforvaltningsloven kapittel 3 med forskrift og forvaltningslovens § 13a - § 13g.

Skatteforvaltningsloven:

- Adgangen til å frita fra taushetsplikt etter skatteforvaltningsloven er regulert i kapittel 3 med forskrift og deling krever særskilt vurdering av nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering for hver deling.
- Forskriften har kasuistiske tilfeller over hvilke offentlige myndigheter som kan motta opplysninger fra Skatteetaten uten at det gjøres en særskilt vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet som bl.a. inkluderer utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter som kan ha bruk for dem i sitt arbeid med skatt og avgifter.

Det er forutsatt at mottakerorgan må ha behandlingsgrunnlag i egen lov jf. Prop 1 LS pkt. 17.5.3 (2018-2019) s. 285;

> *"Departementet presiserer at reglene om utlevering av opplysninger i skatteforvaltningsloven § 3-3 bare gir skattemyndighetene hjemmel for å utlevere opplysninger til andre offentlige myndigheter. Mottakerorganet må i sitt eget regelverk ha rettslig grunnlag for å motta og bruke opplysningene."*

Forvaltningsloven

- Ny forskriftshjemmel § 13 g åpner for å kunne legge til rette for informasjonsdeling i forvaltningen i konkrete tilfeller hvor det ikke tidligere forelå delingsadgang, jf. Prop. 166 L (2020-2021) pkt. 4.3
    - Det kan gis forskrift om adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger for å utføre bestemte oppgaver, forutsatt at en slik deling ikke er uforholdsmessig.
    - Mottakerorganet vil være behandlingsansvarlig for de mottatte opplysningene, jf. personvernsforordningen artikkel 4 nr. 7.

Appendiks A: Endringslogg

Versjon	Dato	Endring	Produsert/endret av	Godkjent av
0.5	22.11.2021	Første versjon	Fredrik Bache	
0.8	15.12.2021	Første versjon som sendes til FIN-SD	Fredrik Bache	Prosjektleder
0.9	16.06.2022	Oppdatering av Eurovignett- og EETS-direktivet	Ingrid Elvesæter m.fl.	Prosjektleder
1.0	13.10.2022	Generell oppdatering, særlig revidering av Eurovignett- og EETS-direktivet, innkreving, taushetsplikt og informasjonsdeling.	Ingrid Elvesæter	Prosjektleder Morten Tveit
1.1	15.11.2022	Oppdatert tekst s 21 (kap. 3.2.1), om bompenger i by i henhold til endringer i kap 1 Problemanalyse	Konstantin Stensbak-Friesen	Anette Strøm, kapittelansvarlig Problemanalyse

Appendiks B: Distribusjonsliste

Versjon	Dato	Navn
1.0	17.10.2022	FIN og SD, Ekstern Kvalitetssikrer
1.1	17.11.2022	FIN, SD, EKS

Appendiks C: Viktige referanser

Dokumentreferanser:	
Eksterne referanser:	