



Arkivnr: 2018/11078-3
Saksbehandlar: Matti Torgersen

Saksframlegg

Saksgang

| Utval | Saknr. | Møtedato |
|-------------------------------|--------|------------|
| Utval for miljø og samferdsel | | 15.08.2018 |
| Fylkesutvalet | | 30.08.2018 |

Forskrift om utstederverksemd for bompengar og ferjebillett (utstedarforskrifta) - Høyringsfråsegn

Samandrag

Vegdirektoratet har lagt forskrift om utstederverksemd for bompengar og ferjebillett (utstedarforskrifta) fram for høyring. Det er samstundes føreslått å avvikla forskrift om samverknadsevna mellom elektroniske trafikantbetalingssystem i Europa (EETS –forskrifta) og føreslått endringar i finansføretaksforskrifta. Utstedarforskrifta er mellom anna ei oppfølging av Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei – Reformar i veisektoren, samt Prop. 1 S (2014–2015) frå Samferdselsdepartementet. Meldinga slår fast at det skal etablerast eit tydeleg skilje mellom bompengeneinnkrejving og utstedarverksemd, som begge blir drive i dag av bompengeselskapa gjennom AutoPASS Samordna Betaling.

Forskrifta tek sikte på å etablere eit tydeleg rammeverk for utstedarverksemda for betaling av bompengar og ferjebillett som skjer via ein AutoPASS-utsteder. Ein AutoPASS-utsteder vil også stå fritt til å tilby andre tenester til brukarane. Forskrifta fastsett plikter og rettar for bompengeselskap, ferjeselskap, utstedarar og brukarar. Det blir teke sikte på å balansere omsynet til effektivitet, brukarvennlegheit, rettferd, konkurranse og moglegheit for kontroll. Forskrifta tek sikte på å vere mest mogleg teknologinøytral og med dette kunne vere tilpassa framtidige endringar i teknologi.

Forskrifta vil ikkje påverke dei overordna føresetnadene Stortinget har lagt for bompeng- og ferjeprojekt (takstar, innkrejvingstid, mv.).

Fylkesrådmannen tek dette til etterretning, men peiker på at det kan bli vanskeleg å få til ein reell konkurranse mellom utstedarar av brikker. Det bør vere anledning til å etablere dotterselskap av bompengeselskapa (operatørane) som har ansvar for utstedarverksemda.

I følgje Ferde AS kan det bli ein auke i nettokostnaden på 50 mill kr årleg for utskiljinga. Dette vil i så fall vere ein særslv alvorlig negativ konsekvens av reforma. Dei økonomiske konsekvensane bør utgreiast nærare, under dette om ein utstedar godtgjersle på 1,75 % er for høg i forhold til kostnadene ved utstedarverksemda.

Ei utstedar godtgjersle basert på ein fast prosentats vil gje høg provisjon ved høge bompengesatsar. Dette er særleg aktuelt på Vestlandet med mange ferjesamband. Dette er uheldig, og det bør vurderast å ha eit tak på utstedar godtgjersla for særskild dyre samband.

Fylkesrådmannen meiner vidare at forholdet mellom operatør og utstedarselskap i tilfelle med tvistar om betaling, må avklarast og at selskapa ikkje bør kunne nekte kundar å etablere avtale ut i frå forretningsmessige forhold.

Det er viktig å få til ei tilstrekkeleg lang overgangsordning slik at bompengeselskapa kan få etablert naudsynnte system og rutinar, og at reelle aktørar kan etablere seg som utstedarar. Det bør difor vurderast om iverksetjinga av forskrifta bør utsetjast, og at bompengeselskapa får lenger tid enn 18 månader på å avvikle utstedarfunksjonen.

Økonomi: Ingen direkte konsekvensar for fylkeskommunen sin økonomi, men konsekvensane av forskrifta til kostnader til administrering av bompenger bør avklarast nærare.

Klima: Ingen direkte konsekvensar

Folkehelse: Ingen direkte konsekvensar

Regional planstrategi: Ingen direkte konsekvensar

Forslag til innstilling

1. Hordaland fylkeskommune tek til etterretning Stortinget sitt vedtak om at utstedarrolla blir skilt ut frå bompengeselskapa, men meiner det bør opnast opp for at bompengeselskapa kan etablere dotterselskap som har ansvar for utsteding av brikker.
2. Hordaland fylkeskommune er uroa over at reforma kan føre til auka kostnader til administrasjon av bompengar, og ber om at dei økonomiske konsekvensane av reforma vert vurdert nærare. Dette gjeld også nivået på utstedargodtgjersla. Det bør også vere eit tak på utstedargodtgjersla for særskild dyre samband som ferjesamband.
3. Forskrifta må avklare nærare forholdet mellom operatør og utstedarselskap i tilfelle med tvistar om betaling.
4. Hordaland fylkeskommune anmodar om at fristen for iverksetjinga av forskrifta og krav om tidspunkt for når utstedarfunksjonen blir avvikla blir forlenga slik at bompengeselskapa kan få etablert naudsynnte system og rutinar, og utstedarselskap kan få tid til å etablere seg.

Ingrid Holm Svendsen
Kst. fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 02.07.2018**Bakgrunn**

Vegdirektoratet har lagt forskrift om utstederverksemd for bompengar og ferjebillett (utstedarforskrifta) fram for høyring. Det er samstundes føreslått å avvikla forskrift om samverknadsevna mellom elektroniske trafikantbetalingssystem i Europa (EETS –forskrifta) og noen endringar i finansføretaksforskrifta. Utstedarforskrifta er mellom anna ei oppfølging av Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei – Reformar i veisektoren, samt Prop. 1 S (2014–2015) frå Samferdselsdepartementet.

Forskrifta er ei oppfølging av Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei – Reformar i veisektoren som legg dei overordna rãmene for regjeringa si reform av bompengesektoren. Meldinga skisserer fleire tiltak, under dette:

- Overgang til eit fåtal regionale bompengeselskap
- Gjennomgang av takst- og rabattstruktur
- Rentekompensasjonsordning for bompengelån
- Gjennomgang av Statens vegvesens oppgåver og ansvar
- Utskilling av utstedarfunksjonen

Meldinga slår fast at det skal etablerast eit tydeleg skilje mellom bompengeneinnkrejving og utstedarverksemd, som begge blir drivne i dag av bompengeselskapa gjennom AutoPASS Samordna Betaling. Rolla som utstedar skal reindyrkast gjennom å skilje utstedarfunksjonen frå bompengeselskapet.. Utstedarar skal vere uavhengig av bompengeselskapa i si eigarstruktur og økonomi. Dette for å unngå å unngå kryssubsidiering mellom bompengeselskap og å leggje til rette for auka effektivitet, brukarvenlegheit og tenesteutvikling.

Endringane inneberer både å leggje til rette for at nye eksterne aktørar kan tilby utstedar tenester i Noreg, og at bompengeselskapa må skilje ut si utstedarverksemd i egne juridiske personar.

Forskrifta vil ikkje påverke dei overordna føresetnadene Stortinget har lagt for bompeng- og ferjeprosjekt (takstar, innkrejvingstid, mv.).

Høyringsnotatet finn de på:

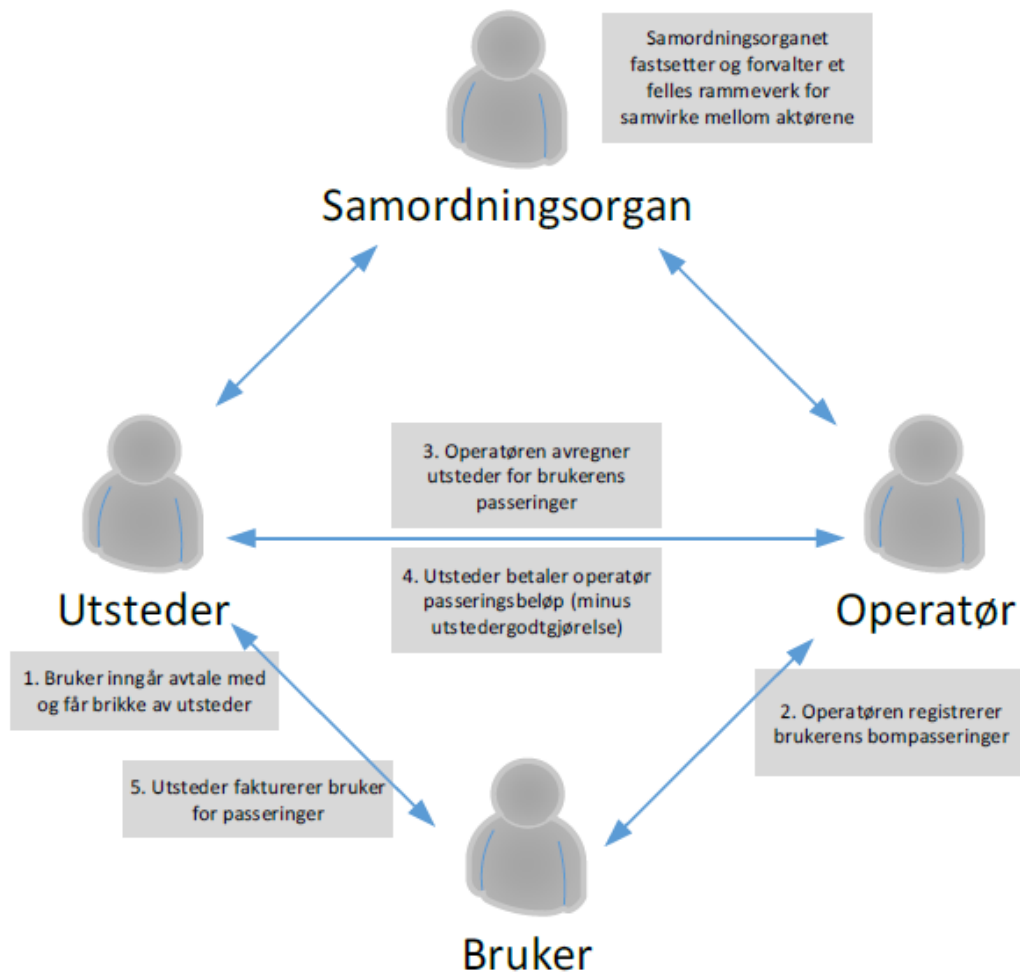
<https://www.vegvesen.no/fag/publikasjoner/Offentlige-hoeringer/Hoering?key=2291022>

Om forskrifta

Forskrifta tek sikte på å etablere eit tydeleg rammeverk for utstedarverksemda for betaling av bompengar og ferjebillett som skjer via ein AutoPASS-utstedar. Ein AutoPASS-utstedar vil også stå fritt til å tilby andre tenester til brukarane. Forskrifta fastsett plikter og rettar for bompengeselskap, ferjeselskap, utstedarar og brukarar. Det blir teke sikte på å balansere omsynet til effektivitet, brukarvennlegheit, rettferd, konkurranse og moglegheit for kontroll. Forskrifta tek sikte på å vere mest mogleg teknologinøytral og med dette kunne vere tilpassa framtidige endringar i teknologi.

Forskrifta vil ikkje påverke dei overordna føresetnadene Stortinget har lagt for bompeng- og ferjeprosjekt (takstar, innkrejvingstid, mv.). Forskrifta innfører omgrepet AutoPASS Samvirke. Det viser til eit felles nettverk som knyt saman alle operatørar og utstedarar etter denne forskrifta. Det betyr at alle operatørar som inngår i AutoPASS Samvirke må ha avtale med alle utstedarar som inngår i AutoPASS Samvirke, og omvendt. Grunnen er at ein brukaravtale med ein AutoPASS-utstedar skal vere gyldig for betaling i heile nettverket, slik at brukaren slepp å inngå fleire avtalar.

Høyringsnotatet framstiller rolledelinga skjematisk slik:



Utsteder har eit avtaleforhold med brukaren, og står ansvarleg ovanfor operatøren for å betale for brukaren si bruk av tenester (bompaseringar). Utsteder vil i samband med inngåing av avtaleforholdet syte for at det blir etablert ei teknisk løysning for registrering av køyretøyet, t.d. utsteding av bombrikke. Utsteder avgjer sjølv kva for vilkår som gjeld ovanfor brukaren med omsyn til egne gebyr, sikring, oppgjersform osv. Utstedaren får betaling i form av ein utstedergodtgjersle frå operatøren .

Forskrifta har to omgrep for utsteder:

- AutoPASS-utsteder: Selskap eller anna juridisk person som tilby tenester for betaling av bompaseringar og ferjebillett gjennom AutoPASS Samvirke.
- EETS-utsteder: EETS-utstederar opererer etter same prinsipp som ordinære utstederar. Det at eit selskap er EETS-utsteder betyr at selskapet er godkjend som dette av relevant styresmakt i sitt heimeiland, noko som gjer selskapet visse rettar og pliktar iht. EETS-beslutninga.

Operatør blir brukt som samleomgrep på dei aktørane som har det opphavlege kravet mot trafikanten knytt til bruk av ein transportinfrastruktur eller -teneste. Eksempel på operatørar er bompengeselskap, ferjeselskap, innkrevjarar av trafikkavgifter, parkeringsselskap mv.

Forskrifta viser til to typar aktørar, som er bompengeselskap og ferjeselskap.

Brukar er i denne samanheng ein person som har inngått ei avtale med ein utsteder, og nyttar denne avtalen til å betale for bruk av operatøren si infrastruktur eller tenester. Brukaren har avtaleforhold med utstedaren, ikkje operatøren. Brukar betaler for tenesta til sin utsteder.

Samordningsorganet har ansvar for å forvalte eit felles regelverk og tekniske standardar som gjeld for alle utstedarar og operatørar i eit bestemt nettverk. Samordningsorganet kan iht. til det europeiske rammeverket vere både myndighetsorgan og ulike formar for samanslutningar mellom operatørar eller utstedarar.

I dag er bompengeselskapa både utstedarar og operatørar. Den nye ordninga skil seg frå dagens praksis på fire område:

Organisatorisk skilje frå bompengeselskapet: Eit premiss for reforma er at AutoPASS-utstedar skal vere uavhengig av norske bompengeselskap. Det blir difor innført krav om eit skilje mellom bompengeselskap og AutoPASS-utsteder med omsyn til økonomi, organisasjon og eigarskap. Det betyr at bompengeselskaper etter ein gitt overgangsperiode ikkje vil ha moglegheit til å drive utstedarverksemd som del av eiga selskap eller i same konsern.

Tilgang for nye aktørar: Utstedarforskrifta fastsetter eit rammeverk for at eksterne selskap skal kunne drive utstedarverksemd i Noreg. Statens vegvesen og operatørane pliktar seg til å leggje dei praktiske forholda til rette for nye aktørar.

Fristilling frå bompenggeavtala: Utstedarverksemda vil ikkje vere underlagt ei bompenggeavtale, noko som betyr at dei vil stå fritt til å drive verksemda etter forretningsmessige prinsipp. Fristilling frå bompenggeavtala inneber også at AutoPASS-utstedarane får moglegheit til å nytte avtalen/brikka til andre betalingsanvendingar eller tenester.

Regulatorisk rammeverk: Det blir innført eit regulatorisk rammeverk i forskrift for utstedarar, samt ei standard utstedaravtale som blir inngått med kvar operatør.

Statens vegvesen kan også godkjenne ferjeselskap som operatør i AutoPASS Samvirke. Ferjeselskapa si plikt til å inngå i AutoPASS Samvirke må definerast i ei avtale mellom ferjeselskapet og Statens vegvesen/fylkeskommune, t.d. i samband med anbod på ferjeruter. Det vil vere selskapet som driv ferjeruta som formelt vil inneha rolla som operatør.

I høyringsnotatet blir det nemnt at det er vanskeleg å vurdere kor mange og kva for aktørar som vil komme til å operere som utstedarar i AutoPASS Samvirke. Då slike verksemdar er avhengig av store volum, kan det forventast ein viss konsentrasjon av store aktørar, og det blir anslått at det kan bli to til fire selskap i tillegg til noen nisjeaktørar. Dei siste er truleg særleg brukarar som opererer i andre land.

Forskrifta inneheld ei rekkje reglar knytt til forholdet mellom dei ulike aktørane, for godkjenning av norske EETS-utstedarar, tekniske krav, ulike rettar og pliktar til dei ulike aktørane, samt overgangsbestemmingar. Sjå nærare om dette i høyringsnotatet.

Ferde AS sine synspunkt

Vedlagt følgjer Ferde sin høyringsfråsegn. Dei er positive til at det blir lagt til rette for eksterne utstedarar som kan tilby nisjetenester innan tungransport, då det kan gje meir saumlaus og mindre kostnadskrevjande varetransport i Europa. Men dei ser det som uheldig at utskilling blir sett som eit absolutt krav for norske bompengeselskap, og meiner m.a. det kan få følgjande konsekvensar:

- Modellen vil auke totalkostnaden for bompengeselskapa knytt til utbetaling av utstedar godtgjersle, meir fragmentert arbeidsflyt og auka systemkompleksitet. Dei meiner dette vil overgå dei kostnadsreduksjonane bompengeselskapa vil få ved utskillinga og anslår auka nettokostnad til om lag 50 mill kr. pr år.
- Mindre brukarvennlegheit i bompengesystemet når bilistane må forhalde seg både til operatør og eit utstedarselskap t.d. når det gjeld tvistar om passeringar.
- Fare for marknadssvikt av di det er usikkert om det vil kunne etablerast ein velfungerande marknad for utstedarar, særleg i personbilmarknaden. Det er ein fare for at det blir få marknadsaktørar med påfølgjande press på utstedar godtgjersla.
- Dei regionale bompengeselskapa må fortsett ivareta utstedarfunksjonen for kundar utan avtale og dei «dårlege Kundane» som utstedarmarknaden kan utelukke av forretningsmessige grunner.
- Kompetanse og erfaring med utstedarverksemda som bompengeselskapa har bygd opp over mange år kan gå tapt ved utskilling.

- Fare for auka sementering av ein brikketeknologi som på mange måtar er forelda.

Ferde AS meiner som primært standpunkt at den utskilde utstedarverksemda også må kunne bli organisert i eit dotterselskap 100 pst eig av det regionale bompengeselskapet. Dei meiner det er inga internasjonale reguleringar som tilseier at dette ikkje er mogleg.

Om utstedarverksemda skal skiljast heilt frå bompengeselskapa, meiner Ferde AS at innføring av forskrifta må utsetjast i 1-3 år av di dei regionale bompengeselskapa står midt i ei stor omstilling for å tilpasse seg bompengerforma, og det er fleire system som må på plass.

Det er vidare føreslått at dei regionale bompengeselskapa skal få ein overgangsperiode på 18 månader for å avvike/avhende utstedarverksemda. Denne meiner Ferde AS bør bli utvida til minst 3 år.

Fylkesrådmannen sine vurderingar

Stortinget har i si handsaming av bompengereforma vedteke at det skal vere eit skilje mellom funksjonen som AutoPASS-utstedar og operatør. I dag ivaretek dei regionale bompengeselskapa begge funksjonane. Fylkesrådmannen tek Stortinget sitt vedtak til etterretning, men meiner det bør vere anledning til å etablere dotterselskap av bompengeselskapa (operatørane) som har ansvar for utstedarverksemda.

Bompengeselskapa har offentleg eigarskap, og det vil vere i eigar si interesse at det ikkje kryssubsidiering mellom operatørfunksjonen og utstedarverksemda. Det kan likevel vere fritt for andre aktørar å etablere seg i marknaden, og med dette kunne konkurrere knytt til pris, produktutvikling, betalingsløyser osb.

Fylkesrådmannen viser her også til at det kan bli vanskeleg å få til ein reell konkurranse mellom utstedarar av brikker. Unntaket kan vere tungbiltransport som opererer i fleire land, der det vil vere ein fordel både for brukar og for operatør at det er ein felles marknad i Europa for utsteding av brikker.

Fylkesrådmannen registrerer at Ferde AS meiner det kan bli ein auke i nettokostnaden på 50 mill kr årleg for utskiljinga. Dette vil i så fall vere ein sær sars alvorlig negativ konsekvens av reforma. Det kan gje høgare takstar, lengre innkrevjingstid og/eller mindre midlar til samferdselsfremål. Dei økonomiske konsekvensane bør utgreiast nærare, under dette om ein utstedargodtgjersle på 1,75 % er for høg i forhold til kostnadene ved utstedarverksemda. Utstedarane kan i tillegg utstede fakturagebyr, slik at kostnaden for brukarane kan også auke ved utskiljing av utstedarfunksjonen.

Ein utstedargodtgjersle basert på ein fast prosentsats vil gje høg provisjon ved høge bompengesatsar. Dette er særleg aktuelt på Vestlandet, der det er mange ferjesamband. Dette er uheldig, og det bør vurderast å innføre eit tak på utstedargodtgjersla for særskild dyre samband.

Modellen krev at kunden etablerer eit kundeforhold berre til AutoPASS-utstedaran. Forskrifta må avklare nærare forholdet mellom operatør og utstedarselskap i tilfelle med tvistar om betaling, slik at kunden ikkje får tvistar både med operatør og utstedar.

Det ligg ikkje inne i framlegget at kunden må ha ein utstedar. I desse tilfella er det operatør (dvs. Ferde AS for Vest- og Sørlandet). Tilgang til brikke er likevel naudsynt for å oppnå rabattar. Fylkesrådmannen meiner at det ikkje kan vere slik at utstedarselskapa kan nekte kundar ut i frå forretningsmessige forhold, t.d. at dei er dårlege betalalar.

Det er viktig at forskrifta blir teknologinøytral. Brikker er truleg snart forelda teknologi, og andre løyser vil ta over. Dette kan føre til at utstedarselskapa i større grad blir reine selskap for innkrevjing av bompengar.

Det er viktig å få til ei tilstrekkeleg lang overgangsordning slik at bompengeselskapa kan få etablert naudsynte system og rutinar, og at reelle aktørar kan etablere seg som utstedarar. Det bør difor vurderast om iverksetjinga av forskrifta bør utsetjast, og at bompengeselskapa får lenger tid enn 18 månader på å avvike utstedarfunksjonen.