

## Evaluering av bompengereformen

*Utarbeidet av Oslo Economics og SANDS på oppdrag for Samferdselsdepartementet.  
15.12.2022.*

## Om Oslo Economics

*Oslo Economics utreder problemstillinger og gir råd til myndigheter, organisasjoner og bedrifter. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.*

*Vi er et samfunnsfaglig analyse- og rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Oslo Economics har i dag rundt 70 medarbeidere, hvorav mer enn 15 med doktorgrad. Vi tilbyr innsikt basert på fagkompetanse, sektorerfaring og et nettverk av samarbeidspartnere.*

## Om SANDS

*SANDS er et av Norges største og ledende advokatfirmaer med kontorer i Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim, Ålesund, Tromsø og Tønsberg.*

*Våre 140 advokater arbeider på tvers av kontorene, noe som gir våre klienter både et lokalt kontaktpunkt samt full tilgang til firmaets samlede kompetanse og erfaring.*

*Evaluering av bompengereformen / OE-rapport 2022-86*

*© Oslo Economics, 15. desember 2022*

*Kontaktperson:*

*Ove Skaug Halsos / Partner*

*osh@osloeconomics.no, Tel. 415 21 059*

*Forsidebilde: Wikimedia Commons*

# Innhold

<b>Sammendrag og konklusjoner</b>	<b>4</b>
<b>1. Metode og mandat</b>	<b>7</b>
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Mandatet	7
1.3 Informasjonskilder	7
1.4 Rapportens oppbygging	8
<b>2. Bompengesektoren</b>	<b>9</b>
2.1 Tidligere organisering	9
2.2 Bompengereformen	9
<b>3. Effektivitet i innkreving og vilkår for finansiering</b>	<b>12</b>
3.1 Passeringer og passeringsinntekt	12
3.2 Driftskostnader	14
3.3 Indikatorer på kostnadseffektivitet	16
3.4 Finansierings- og lånevilkår	19
3.5 Konklusjon om effektiv bompengennekkering og finansieringsvilkår	23
<b>4. Brukervennlighet</b>	<b>24</b>
4.1 Forenklet takst- og rabattstruktur	24
4.2 Bruk av bompengebrikke	26
4.3 Konklusjon om brukervennlighet	27
<b>5. Kontroll og styring med bompengesektoren</b>	<b>29</b>
5.1 Aktørene i bompengesektoren før og etter reformen	29
5.2 Konklusjon om myndighetenes kontroll og styring	35
<b>6. Rettslige og avtalemessige forhold</b>	<b>36</b>
6.1 De rettslige rammene	36
6.2 Er det samsvar mellom ansvar og myndighet?	40
<b>7. Anbefalinger for fremtidig utvikling av bompengesektoren</b>	<b>41</b>
7.1 Tiltak for bedre styringsinformasjon og mer treffsikre indikatorer	41
7.2 Aktiv eierstyring av bompengeselskapene	42
7.3 Tilrettelegge for ytterligere utnyttelse av skalafordeler	42
7.4 Gjennomgang av regelverket som i dag regulerer bompengesektoren	43
<b>8. Referanser</b>	<b>44</b>
<b>Vedlegg A Utdyping av kostnadsposter i bompengeselskapenes driftskostnader</b>	<b>45</b>
<b>Vedlegg B Nærmere om effektivitet i bompengennekkeringen</b>	<b>46</b>
<b>Vedlegg C Case: Påvirkbare og ikke-påvirkbare kostnader</b>	<b>53</b>

## Sammendrag og konklusjoner

*På oppdrag for Samferdselsdepartementet har Oslo Economics i samarbeid med SANDS gjennomført en evaluering av bompengereformen. Formålet med utredningen har vært å vurdere måloppnåelsen til reformen, herunder utviklingen i effektivitet og finansieringsvilkår, brukervennlighet og tilrettelegging for myndighetens kontroll og styring med at sektoren er mest mulig effektiv. Utredningen har også gitt anbefalinger for fremtidig utvikling av bompengesektoren.*

### Bompengesektoren

Vegloven § 27 gir Stortinget rett til å bestemme at finansieringen av veiprosjekter skal skje helt eller delvis ved innkreving av bompenger. Denne innkrevningen er organisert gjennom aksjeselskaper med grunnlag i avtale mellom Statens vegvesen og selskapene. De regionale bompengeselskapene har enerett på innkreving av bompenger på offentlig vei.

I Meld. St. 25 (2014-2015) *På rett vei – Reformen i veisektoren* varslet den daværende regjeringen en bompengereform med flere tiltak som skulle bidra til det samlede målet om at mer penger skal gå til finansiering av vei og gi økt brukervennlighet for trafikantene. De viktigste tiltakene var:

- Overgang til 3-5 regionale bompengeselskap eid av fylkeskommunene
- Ny rolle- og ansvarsdeling i sektoren
- Forenkling av takst og rabattstruktur
- Utskilling av utstederfunksjonen

Tiltakene skulle bidra til å oppnå følgende mål i bompengereformen:

1. Effektiv bompenginnkreving og finansieringsvilkår.
2. Brukervennlighet.
3. Bedre tilrettelegging for myndighetenes kontroll og styring med å sikre at bompenginnkrevningen er mest mulig effektiv.

### Effektivitet i innkreving og vilkår for finansiering

De senere årenes utvikling i bompengeselskapenes kostnader tyder på at driften og forvaltningen er mer effektiv enn den var før reformen. Reduksjonen i antall selskaper har ført til bedre utnyttelse av stordriftsfordeler, delvis fordi faste kostnader knyttet til administrasjon tidligere var spredt over mange bompengeselskaper. Disse er nå samlet i fem selskaper. Relevante nøkkeltall for driftskostnader reflekterer også at kostnadene er blitt redusert, dog er ikke andelen bompenger som går til veiformål tydelig høyere enn hva den var før bompengereformen. Informasjonsgrunnlaget vårt tyder videre på at en samordning i færre selskaper har bidratt til økt profesjonalisering, høyere kompetanse og mer kontinuitet i selskapene. De positive virkningene av økt samhandling og konsolidering generelt, gjør at vi vurderer at det trolig er ytterligere muligheter for effektivisering gjennom utnyttelse av stordriftsfordeler og samordning av oppgaver i sektoren.

Bompengeselskapene synes å ha blitt mer profesjonelle og har bedre systemer for å sikre gode finansierings- og lånevilkår enn tidligere. Dette er svært viktig ettersom rentekostnader ved bompengelånene utgjør en viktig del av totalkostnadene i sektoren. Mens det tidligere var slik at 60 bompengeselskaper hadde separate forhandlinger om låne- og finansieringsvilkår, ofte i lokale banker, sørger færre og større selskaper nå for konkurranse mellom långivere. Ved enten å avholde anbuds konkurranser mellom långivere eller å utstede obligasjoner og sertifikater, sørger bompengeselskapene for at låneopptakene skjer til best mulig betingelser gitt gjeldende garantier og øvrige rammevilkår. Det er derfor lite som tyder på ytterligere potensial for innsparinger når det gjelder lånevilkår. Eventuelle renteforskjeller blant selskapene i dag, skyldes i hovedsak forhold delvis utenfor bompengeselskapenes kontroll (f.eks. tidspunkt for fastrenteavtaler, innretning av garantier fra fylkeskommunene osv.).

### Brukervennlighet

På et overordnet nivå er takst- og rabattsystemet etter reformen blitt enklere og mer enhetlig. Dette trekker i retning av økt brukervennlighet.

Rabatten for bruk av bompengebrikken er standardisert for hele landet og satt til 20 prosent for lette kjøretøy (takstgruppe 1). I Meld. St. 25 (2014-2015) går det frem at Regjeringen ville stimulere til at det ble mer økonomisk attraktivt for bilistene å ha bompengebrikke. Hensikten var å effektivisere driften av innkrevingen slik at driftskostnadene i bompengeselskapene ble redusert. I Prop. 1 S Tillegg 2 (2015-2016) ble den generelle rabattsatsen økt fra 10 til 20 prosent for kjøretøy i takstgruppe 1 som er utstyrt med elektronisk brikke og gyldig avtale. Standardiseringen av rabatter ses på som positivt av aktørene, og rabatten knyttet til avtaler synes å ha gitt bilistene incentiver i tråd med intensjonen. Avtaleandelen har økt i perioden 2015-2020, mens økningen i brikkeandel er noe lavere. En forklaring på dette kan være at bruk av brikke ikke har økonomisk betydning for bilistene så lenge de har inngått avtale med en utsteder. Rabatten på 20 prosent ble lagt til grunn å stå i rimelig forhold til de administrative besparelsene bompengeselskapet har ved bruk av brikke.<sup>1</sup> Det har fra et av bompengeselskapene imidlertid blitt stilt spørsmål ved 20 prosent rabatt gjenspeiler deres faktiske reduserte kostnader.

I intervjuene vi har gjennomført i forbindelse med utredningen er det videre uttrykt bekymring for en tendens i retning av økt omfang av lokale særordninger de senere årene. Lokale rabatt- og fritaksordninger vil kunne oppleves som positivt for interessentene som oppnår en fordel gjennom ordningen, men vil samlet sett bidra til økt kompleksitet. Det kan derfor argumenteres for at en slik praksis vil svekke brukervennligheten i sektoren som helhet. På sikt kan dette også utfordre inntektsgrunnlaget i de ulike prosjektene, og det kan virke kostnadsdrivende grunnet økt behov for tilpasning av innkrevingsløsningene.

### Kontroll og styring med bompengesektoren

Det tredje målet med reformen var å sørge for bedre tilrettelegging for myndighetenes kontroll og styring med å sikre at bompengeneinnkrevingen er mest mulig effektiv. Våre funn tyder på at sammenslåingen av bompengeselskaper i stor grad har bidratt til dette. Færre selskaper har gitt mulighet for bedre styring, både fra eiere, Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen, og reformen har bidratt til økt profesjonalitet og samling av kompetanse i bompengeselskapene. Videre har et mer konsentrert eierskap i bompengeselskapene, der fylkeskommunene nå eier 100 prosent, også gitt bedre muligheter for eierstyring og koordinering mellom ulike interessenter/myndigheter. At fylkeskommunene som er garantister for lånene også er eiere, er trolig positivt for incentivene for effektiv eierstyring. Vi finner at fylkeskommuner med relativt stort garantiansvar også følger selskapene tett, både i den formelle eierstyringen og i øvrig oppfølging.

En betydelig andel av kostnadene knyttet til innkreving av bompenger er imidlertid ikke direkte underlagt bompengeselskapenes kontroll. Dette gjelder i hovedsak utstederkostnader, samt til dels kostnader knyttet til Statens vegvesens drift av sentrale IKT-løsninger<sup>2</sup>. Utskillelsen av utstederselskapene, blant annet av hensyn til EØS-regelverket, har også medført at det for bompengeselskapene og staten er større avstand til kundene. Dette kan gi redusert kontroll med omdømme og brukervennlighet. Det har vært utenfor rammen av dette prosjektet å vurdere effektivitet og kvalitet hos utstedere og vegvesenet, men vi vurderer at Samferdselsdepartementet bør følge opp og sikre incentiver til effektiv ressursbruk også hos disse aktørene.

### Rettslige rammer og ansvar

Vår vurdering er at det vil være hensiktsmessig å foreta en gjennomgang av det regelverket som i dag regulerer bompengesektoren. Dette er også et ønske som har kommet frem i intervjuer med bompengeselskapene. Etter vår vurdering er det både behov for en gjennomgang av hva som bør reguleres av staten og hvordan.

Når det gjelder spørsmålet om hva som bør/kan reguleres, er vår vurdering at det i større grad enn hva vi opplever er tilfelle i dag, bør ses i sammenheng med den valgte organisasjonsformen, herunder den profesjonaliseringen som var en av hovedmålsettingene med opprettelsen av de regionale bompengeselskapene.

De fem regionale bompengeselskapene er profesjonelle aktører, med fylkeskommunene som ansvarlige eiere. De enkelte prosjektavtalene/finansieringsavtalene stiller krav blant annet til hvordan avgiften skal forvaltes, og økonomien skal holdes adskilt. Ett spørsmål som er nærliggende å stille, er om og i hvilken grad, staten i tillegg har behov for å regulere bompengeselskapenes virksomhet.

Når det gjelder hvordan staten skal regulere bransjen, er vår vurdering at den gjennomgående bruken av avtaler som styringsform avviker fra alminnelige forvaltnings- og lovtekniske prinsipper. Et alminnelig prinsipp er

<sup>1</sup> Omtalt nærmere her: Bompengereformen: Enklere og mer brukervennlig takst- og rabattsystem - regjeringen.no

<sup>2</sup> Bompengeselskapene har en viss påvirkning på vegvesenets kostnader gjennom AutoPASS Forum, og kostnadene forventes å falle noe fremover grunnet avvikling av gammelt system og forventet ytterligere effektivisering som følge av overgang til ny system.

at det spesielle (og partene har en reell avtalekompetanse) reguleres i avtaler, mens det generelle reguleres i lov eller forskrift (ev. med tilhørende rundskriv).

Vår vurdering er at forutsetninger og vilkår som gjelder likt for alle aktørene, dvs. alle utstederne og/eller alle bompengeselskapene, bør hjemles i lov og forskrift (ev. utdypet i rundskriv o.l.) – ikke i avtale. Videre bør ikke forutsetninger og vilkår som direkte påvirker økonomien i bompeng- og/eller utstederselskapene, eksempelvis prosenten utstedeers vederlag beregnes av, kunne endres uten en klar forankring i lov. Slike endringer bør reguleres i forskrift (ev. utdypet i rundskriv o.l.), og ikke ved inngripen i form av revisjon av en avtale inngått mellom to selvstendige rettssubjekt.

Bompengavtalen inngått mellom bompengeselskapene og departementet inneholder ikke ytelser og gjenytelser som normalt i en avtale inngått mellom to parter, men forutsetninger og krav knyttet til bompengeselskapenes virksomhet. Krav som stilles til aktørene som selskap, bør også skilles fra krav som stilles til utførelsen av bompenginnkrevingen, for eksempel gjennom en løyveordning. Minimumskrav og departementets rolle/rett til å kvalifisere aktører bør etter vår vurdering være forankret i lov/forskrift. Videre er fylkeskommunene i realiteten pålagt å opprette et bompengeselskap, og det bør vurderes om også denne forpliktelsen bør lovreguleres.

### Anbefalinger for fremtidig utvikling av bompengesektoren

Vår evaluering tyder på at bompengereformen har hatt flere positive virkninger. Selv om vi finner fortsatt rom for forbedringer, har det vært positive effekter knyttet til samtlige tre mål med reformen. På bakgrunn av funnene i evalueringen, har vi følgende anbefalinger for videre utvikling av bompengesektoren, både for Samferdselsdepartementet, fylkeskommunene, Statens vegvesen og bompengeselskapene:

- Vår første anbefaling er at relevante myndigheter tar initiativ til å utrede nye og mer treffsikre økonomiske nøkkeltallsindikatorer for sektoren. Flere av informantene peker på at dagens indikatorer i liten grad egner seg for å gi et godt bilde av effektivitetsutviklingen, og det bør derfor vurderes å utforme nye slike mål og nøkkeltall. Vi anbefaler i tillegg at myndighetene vurderer å gjennomføre evalueringer av effektiviteten i sektoren på jevnlig basis, og at disse bør være rettet mot samtlige aktører i sektoren. Relatert til dette anbefaler vi at det arbeides for en mer samordnet statlig oppfølging, der det kan vurderes om Samferdselsdepartementet i enda større grad skal ta en rolle i å følge opp økonomi og effektivitet hos alle aktørene i bompengesektoren.
- Vår andre anbefaling handler om aktiv eierstyring av bompengeselskapene. Vårt informasjonsgrunnlag tyder på at fylkeskommunene med relativt stort garantiansvar og lokalpolitisk interesse også følger opp selskapene tett. Dette er trolig positivt sett opp mot målet om å legge til rette for en mer effektiv innkreving. Vi vurderer det som hensiktsmessig at fylkeskommunene som eier og garantist følger økonomien i prosjektene og stiller forventninger til selskapene, særlig der garantiansvaret er betydelig.
- Vår tredje anbefaling er å tilrettelegge ytterligere for utnyttelse av stordriftsfordeler. Med så like tjenester som bompengeselskapene leverer, synes potensialet for stordriftsfordeler å være stort. Bompengeselskapene bør derfor kartlegge mulige virksomhetsområder som kan egne seg for samhandling. Det bør også prioriteres å ha felles systemer og funksjoner der dette er mulig.
- Vår fjerde anbefaling er at det foretas en gjennomgang av det regelverket som i dag regulerer bompengesektoren. Det bør tas stilling til hva som bør reguleres av staten etter opprettelsen av de regionale bompengeselskapene og hvordan denne reguleringen bør skje.

# 1. Metode og mandat

*På oppdrag for Samferdselsdepartementet har Oslo Economics gjennomført en evaluering av bompengereformen. Formålet med utredningen har vært å vurdere måloppnåelsen til reformen, herunder utviklingen i effektivitet og finansieringsvilkår, brukervennlighet og tilrettelegging for myndighetens kontroll og styring med at sektoren er mest mulig effektiv. Utredningen har også gitt anbefalinger for fremtidig utvikling av bompengesektoren. Utredningen har vært gjennomført i perioden august 2022 til desember 2022.*

## 1.1 Bakgrunn

Bompengesektoren har vært utsatt for store endringer siden bompengereformen ble lansert gjennom Meld. St. 25 (2014-2015) *På rett vei – Reformen i veisektoren*. Som følge av reformen er om lag 60 bompengeselskap blitt redusert til 5 regionale bompengeselskap organisert som aksjeselskap heleid av fylkeskommunene, takst- og rabattsystemet er betydelig forenklet, og utstedervirksomheten (fakturering av avtalekunder) er skilt ut fra bompengeselskapene. Bompengereformen har også hatt konsekvenser for rolle- og ansvarsdelingen mellom Statens vegvesen og bompengeselskapene.

I stortingsmeldingen om bompengereformen står det at organiseringen av sektoren skal evalueres etter en tid. En av anbefalingene fra bompengeutvalgets rapport (Bruvoll, et al., 2019-2020), var å gjennomføre en evaluering av bompengesektoren, særlig hvordan den nye organiseringen og forvaltningen fungerer. I Meld. St. 20 (2021-2022) *Nasjonal Transportplan 2022-2033* blir det påpekt at det er naturlig å gjennomføre en evaluering av bompengesektoren med fokus på hvordan den nye organiseringen og forvaltningen fungerer, og hvilke grep som kan tas for å sikre effektiv innkreving med god balanse mellom ansvar, forvaltning, kostnadsreduksjon og risiko.

Den siste større gjennomgangen av bompengesektoren ble gjort av Riksrevisjonen i 2012. Riksrevisjonen utarbeidet rapporten *Riksrevisjonens undersøkning av bompengeforvaltninga* som undersøkte hvor effektiv

bompengeforvaltningen var på daværende tidspunkt.

## 1.2 Mandatet

Samferdselsdepartementet har bedt om en utredning som vurderer om følgende målsettinger i reformen er nådd:

1. Effektiv bompengeinnkreving og finansieringsvilkår.
2. Brukervennlighet.
3. Bedre tilrettelegging for myndighetenes kontroll og styring med å sikre at bompengeinnkrevingen er mest mulig effektiv.

I tillegg har Samferdselsdepartementet bedt om at evalueringen bidrar til å identifisere behov for videreutvikling av bompengesektoren og gir konkrete anbefalinger til tiltak som bør settes i verk og påpeke allerede gjennomførte tiltak som bør videreføres.

Det er fra oppdragsgivers side ansett som for tidlig å vurdere utskillelsen av utstederfunksjonen og etableringen av et utstedermarked i evalueringen av reformen.

## 1.3 Informasjonskilder

Som informasjonskilder i dette oppdraget har vi benyttet:

- Skriftlige kilder
- Intervjuer med oppdragsgiver, leverandører og andre interessenter
- Statistikk

### 1.3.1 Skriftlige kilder

Det er benyttet en rekke skriftlige kilder i arbeidet med utredningen. Beskrivelsen av bompengereformen i kapittel 2 bygger på Meld. St. (2014-2015) *På rett vei – Reformen i veisektoren* og Prop. 1 S Tillegg 2 (2015-2016).

For å få en oversikt over bompengeselskapenes drift, herunder passeringer i bomstasjonene, inntekter, drifts- og finanskostnader, lån og innskudd, har vi benyttet Statens vegvesens årlige rapporter om bompengeinnkrevingen for årene 2019–2021. Her har vi også benyttet årsregnskapene til bompengeselskapene for å hente ut supplerende informasjon.

Vi har benyttet veilederen for bompengeprojekter for å få en forståelse av dagens rammevilkår for nye bompengeprojekter beskrevet i kapittel 3.7.

Beskrivelsen av rolle- og ansvarsdelingen i sektoren, før og etter reformen, bygger på Meld. St. (2014-2015), Håndbok V718 Bompengeprojekter og Veileder for bompengeprojekter. Omtalen av styringen av sektoren i kapittel 5 bygger på styrende dokumenter fra Samferdselsdepartementet, herunder Statens vegvesens rolle som fagorgan for Samferdselsdepartementet og rollefordeling og ansvar i bompengesektoren. Vi har også benyttet brev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen om oppfølging av rapportene om bompengeinnkrevingen.

Analysen av avtaleverket i bompengesektoren bygger på Bompengeavtalen, med tilhørende prosjektavtale og finansieringsavtale, som er inngått mellom hvert bompengeselskap og Samferdselsdepartementet.

### 1.3.2 Statistikk

Analysen av effektivitet og finansieringsvilkår er basert på dataunderlaget til rapportene om bompengeinnkrevingen for 2013-2021, tilsendt fra Statens vegvesen. Ettersom dataene for 2021 kun var foreløpige og ikke fullstendige, har det vært noe manuell uthenting av data fra bompengeselskapenes årsregnskaper.

Justeringen av kostnader og inntekter fra løpende til faste kroner er basert på tall for SSBs konsumprisindeks, tabell 03014.

### 1.3.3 Intervjuer

Til sammen har vi gjennomført 11 intervjuer. Intervjuobjektene er listet opp i Tabell 1-1.

Intervjuene har vært gjennomført som semi-strukturerte intervjuer. Det har ligget en intervjuguide til grunn for intervjuene, men informantene har selv kunnet styre samtalen og trekke frem momentene de mener er av størst betydning.

Intervjuene med bompengeselskapene har omhandlet følgende momenter:

- Innledende spørsmål om bompengereformen
- Gjennomgang av økonomiske resultater i selskapet
- Brukervennlighet i sektoren
- Styring og rolledeling i sektoren

Intervjuene med avdelingene i Vegdirektoratet har omhandlet ansvars- og rolledelingen i sektoren og

oppfølgingen av og rapporteringen fra bompengeselskapene.

Intervju med seksjon for Veg- og transportteknologi har dreid seg om utviklingen av ny nasjonal kjerneløsning og grensesnittet innad i Statens vegvesen og mellom SVV og bompengeselskapene.

Intervjuene med fylkeskommunene har handlet om eierstyringen de utøver overfor bompengeselskapene og garantiene som stilles for bompengelånene.

Tabell 1-1: Intervjuobjekter

Type aktør	Virksomheter
Bompengeselskap	Bompengeselskap Nord
	Ferde
	Fjellinjen
	Vegfinans Vegamot
Statens vegvesen v/Vegdirektoratet	Myndighet og regelverk – Brukerfinansiering (BFIN) Økonomi- og virksomhetsstyring
Statens vegvesen v/Transport og samfunn	Transportutvikling – Veg- og transportteknologi
Fylkeskommuner	Rogaland
	Vestland
	Viken

## 1.4 Rapportens oppbygging

Denne rapporten er strukturert som følger:

- I kapittel 2 beskrives organiseringen av bompengesektoren, herunder før og etter bompengereformen, med vekt på hvilke endringer i sektoren reformen har medført.
- I kapittel 3 analyseres utviklingen i effektivitet i innkrevingen av bompenger og vilkår for finansiering av bompengeprojekter.
- I kapittel 4 gjennomgås brukervennligheten i bompengesektoren med fokus på bilistene.
- I kapittel 5 vurderes myndighetenes mulighet for kontroll og styring med bompengesektoren.
- I kapittel 6 gjøres det en overordnet juridisk analyse av avtaleverket som ligger til grunn for bompengeforvaltningen.
- I kapittel 7 gis det anbefalinger for fremtidig utvikling av sektoren, herunder identifiserte behov og anbefalte tiltak.



## 2. Bompengesektoren

*Vegloven § 27 gir Stortinget rett til å bestemme at finansieringen av veiprosjekter skal skje helt eller delvis ved innkreving av bompenger.*

*Denne innkrevingen er organisert gjennom aksjeselskaper med grunnlag i avtale mellom Statens vegvesen og selskapene.*

### 2.1 Tidligere organisering

Frem til perioden 2015-2018 fantes det om lag 60 bompengeselskaper som alle var majoritets eid av fylkeskommuner eller kommuner, med innslag av privat eierskap. Som hovedregel skulle det etableres et nytt bompengeselskap for hvert bompengeprojekt som ble startet opp. Hensikten var å unngå kryssubsidiering mellom ulike veiprosjekter, altså at innkreving fra et prosjekt gikk til å betale ned bompengegjeld i annet prosjekt.

Bompengeselskapenes oppgaver har vært å stå for delfinansiering av veiprosjekter gjennom opptak av lån og innkreving av bompenger, enten forut, parallelt, eller i etterkant av at prosjektet er gjennomført. Før reformen hadde bompengeselskapene rollen som både operatør (innkrever av bompenger) og utsteder (betalingsformidler via brikke).

De praktiske oppgavene tilknyttet bompengeforvaltningen var delegert fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen. Dette inkluderte den løpende kontakten og dialogen med bompengeselskapene. Statens vegvesen hadde hovedansvaret for innkjøp og etablering av innkrevingssystemet og var eier av innkrevingsutstyret. Bompengeselskapene hadde ansvar for administrasjon, drift og vedlikehold av systemet som var nødvendig for å gjennomføre bompengennektingen. Statens vegvesen hadde også et overordnet styringsansvar for at retningslinjer og prinsipper for innkreving ble etterlevet.

### 2.2 Bompengereformen

I Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei – Reformen i veisektoren varslet den daværende regjeringen en bompengereform med flere tiltak som skulle bidra til det samlede målet om at mer penger skal gå tilbake til vei og gi økt brukervennlighet for trafikantene. De viktigste tiltakene, som vist i Figur 2-1, var:

- Overgang til 3-5 regionale bompengeselskap eid av fylkeskommunene
- Ny rolle- og ansvarsdeling i sektoren
- Forenkling av takst- og rabattstruktur
- Utskilling av utstederfunksjonen

**Figur 2-1: Bompengereformens tiltak og målsettinger**



**Kommentar:** Utskilling av utstederfunksjonen er skravert ettersom det ikke inngår i mandatet til oppdraget å vurdere denne delen av bompengereformen. Reduserte takster utenfor byområdene (beskrevet i pkt. 2.2.5) er ikke vurdert som et direkte tiltak i bompengereformen, men først og fremst som et virkemiddel for å redusere bompengebelastingen for bilistene og til dels motivere bompengeselskapene til gjennomføring av reformen.

### 2.2.1 Overgang til 3-5 regionale bompengeselskap eid av fylkeskommunene

Hensikten med færre selskaper var å «sørge for en effektiv bompengefinansiering av transportinfrastruktur gjennom effektiv bompengeinnkreving og gode finansieringsvilkår».<sup>3</sup> Regjeringen vektla som en grunnleggende forutsetning at det ikke skulle være kryssubsidiering mellom ulike veiprojekter. Selskapene skulle ikke være underlagt krav til avkastning eller utbytte fra eierne, men ha som mål å gå i null.

Reformen har medført at antall bompengeselskap er blitt redusert til fem regionale aksjeselskap heleid av fylkeskommunene, og staten har inngått en overordnet bompengeavtale med hver av dem.<sup>4</sup>

Alle fem regionale bompengeselskap var etablert, og bompengeavtaler med Samferdselsdepartementet inngått ved utgangen av 2018. Overtakelse av de gamle bompengeselskapene pågikk til midten av 2020. De fem regionale selskapene er:

- Bompengeselskap Nord AS: Bompengeavtale med Samferdselsdepartementet ble inngått 10. oktober 2018. Omfatter bompengeprojekter i Nordland og Troms og Finnmark, og eies delt mellom disse fylkeskommunene.
- Ferde AS: Bompengeavtale med Samferdselsdepartementet ble inngått 24. november 2017. Omfatter bompengeprojekter i Agder, Rogaland og Vestland, og eies delt mellom disse fylkeskommunene.
- Fjellinjen AS: Bompengeavtale med Samferdselsdepartementet ble inngått 15. august 2017. Omfatter Oslopakke 3, og eies delt mellom Oslo kommune og Viken fylkeskommune.
- Vegamot AS: Bompengeavtale med Samferdselsdepartementet ble inngått 18. august 2017. Omfatter bompengeprojekter i Trøndelag og Møre og Romsdal, og eies delt mellom disse fylkeskommunene.
- Vegfinans AS: Bompengeavtale med Samferdselsdepartementet ble inngått 17. november 2017. Omfatter bompengeprojekter Viken (med unntak av prosjekter som er en del av Oslopakke 3), Innlandet og Vestfold og Telemark, og eies av disse fylkeskommunene.

Bompengeselskapene hovedoppgaver er å:

- (Del-)finansiere et vedtatt utbyggingsprosjekt gjennom låneopptak og/eller bompengeinntekter mot retten til å innkreve bompenger.
- Sikre forsvarlig låne- og bompengeforvaltning.
- Anskaffe, implementere, drifte og eie innkrevingsutstyret.

De regionale bompengeselskapene skiller seg fra hverandre når det gjelder antall prosjekter de håndterer, hvor store passeringinntekter prosjektene genererer, antall passeringer og størrelsen på lån som tas opp for finansiere prosjektene.

Ved slutten av 2020 var det kun ett selskap som stod utenfor de regionale bompengeselskapene. Dette var Svinesundforbindelsen som avsluttet innkrevingen for E6 Den nye Svinesundforbindelsen i mars 2021.

### 2.2.2 Ny rolle- og ansvarsdeling i sektoren

Det andre tiltaket innebar en ny rolle- og ansvarsfordeling i sektoren. Deler av de operative oppgavene i bompengesektoren som Statens Vegvesen tidligere hadde ansvar for, ble overført til de regionale bompengeselskapene. Nye oppgaver for bompengeselskapene kom i tillegg til oppgavene som de gamle bompengeselskapene allerede hadde. Oppgaveporteføljen til bompengeselskapene er derfor større enn tidligere.

Eksempler på nye oppgaver som de regionale bompengeselskapene har fått i forbindelse med bompengereformen (Vegdirektoratet, 2020):

- Anskaffe, implementere, drifte og eie innkrevingsutstyret. Eksisterende vegkantutstyr er overført til bompengeselskapene fra Statens vegvesen.
- Innkreving fra utenlandsregistrerte kjøretøy (uten brukravtale).
- Ved behov, be om tilslutning fra garantist og kommuner ved søknad om takstvedtak og justeringer av takster.
- Utvidet rapporteringsansvar ved den årlige oppfølgingen av bompengeprojektene.<sup>5</sup>
- Arbeid som Statens vegvesens regioner tidligere gjorde i forbindelse med oppfølging av prosjektene er blitt lagt til bompengeselskapene.
- Publikumstjeneste/kundehenvendelser som tidligere ble håndtert av Statens vegvesen er overført til bompengeselskapene.

Statens vegvesen har fått oppfølgingsansvaret knyttet til den nye organiseringen og skal føre tilsyn med bompengeselskapene i henhold til de nye

må selskapene levere en egenerklæring for å dokumentere at de driver i samsvar med bompengeavtalen og tilhørende forskrifter, og at prosjekter er i henhold til de retningslinjer bompengeavtalen foreskriver.

<sup>3</sup> Meld. St. 25 (2014-2015) «På rett vei – reformer i veisektoren», pkt. 4.2.2

<sup>4</sup> Meld. St. 20 (2020-2021) «Nasjonal transportplan 2022-2033», pkt. 10.5.1

<sup>5</sup> Selskapene skal levere årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning jf. punkt 19 i bompengeavtalen. I tillegg

bompenggeavtalene som er inngått med selskapene. Statens vegvesen skal også sikre samhandling på tvers av aktørene i sektoren. I mai 2021 ble det rullet ut en ny felles systemløsning for innkreving av bompenger (AutoPASS m.m.) som Statens vegvesen er ansvarlig for. Samferdselsdepartementet har tidligere (i brev til Vegdirektoratet datert 17.03.2016) uttrykt intensjon om at når ny kjerneløsning var i drift, skulle ansvaret for denne etter hvert overtas av de regionale bompengeselskapene. Intensjonen fordret at selskapene inngikk et forpliktende samarbeid seg imellom som skulle gjøre dem i stand til å overta ansvaret. Per desember 2022 er ikke ansvaret for kjerneløsningen blitt overført.

I forbindelse med at fylkeskommunen overtok hele eierskapet til bompengeselskapene, har videre fylkeskommunene (med unntak for Oslopakke 3 driftet av Fjellinjen) fått ansvar for å stille garanti for bompengelån som tas av opp av selskapene.

### 2.2.3 Forenkling av takst- og rabattstruktur

Det tredje tiltaket handlet om å forenkle takst- og rabattstrukturen for å redusere driftskostnader for bompengeselskapene og gi økt brukervennlighet. Ved å stimulere til at det ble mer økonomisk attraktivt for trafikanter å ha bompengebrikke, ville det effektivisere innkrevingen slik at driftskostnadene til bompengeselskapene ble redusert. Tiltaket innebar også innføring av nye takstgrupper, en ny takst- og rabattstruktur, innføring av miljødifferensierte takster i enkelte bypakker, innføring av betaling for nullutslippskjøretøy og bortfall av enkelte fritaksordninger. Forskuddsbetaling av bompenger ble også helt fjernet.

### 2.2.4 Utskilling av utstederfunksjonen

Utskillelsen av utstederfunksjonen fikk frist til 31. desember 2021. Den har ført til at flere nye utstedere av bompengebrikker har etablert seg i det i norske markedet. I utlysningen av oppdraget går det frem at det vurderes som for tidlig å vurdere effektene av denne endringen i evalueringen. Utskillingen av utstederfunksjonen er derfor tillagt mindre vekt i evalueringen, og kun nevnt i sammenheng med andre endringer.

### 2.2.5 Reduserte takster utenfor byområdene

For å få allerede etablerte bompengeselskaper til å overføre sine lån og innkreivingsrettigheter til de nye bompengeselskapene, ble det først innført en ordning med rentekompensasjon for bompengelån. Ordningen skulle være et statlig bidrag til reduserte bompenger i prosjekter som ble lagt til de nye regionale bompengeselskapene. Hensikten var å redusere bompengebelastningen for bilistene og samtidig motivere gamle selskaper til å overføre lån og innkreivingsrettigheter til de nye selskapene. Rentekompensasjonsordningen ble avvirket etter ett år og i stedet ble det innført en årlig tilskuddsordning for reduserte bompengetakster utenfor byområdene. Ordningen har omfattet riksveiprosjekter som er utenfor byområdene som mottar tilskudd gjennom avtale med staten.

### 2.2.6 Funnt fra Riksrevisjonens gjennomgang av bompengeforvaltningen

Riksrevisjonens siste gjennomgang av bompengesektoren (2012-2013), viste at det var store uutnyttede stordriftsfordeler i bompengesektoren og rom for økt profesjonalisering innen deler av sektoren. Riksrevisjonen pekte også på mangler ved Samferdselsdepartementets (SD) og Statens vegvesens (SVV) styring og kontroll med at innkrevingen er mest mulig effektiv.

Rapporten til Riksrevisjonen hadde følgende hovedfunnt:

- Automatisering av bompenginnkrevingen har i stor grad medvirket til å nå målet om minst mulig ulempe for trafikantene.
- Målet om at bompenginnkrevingen skal skje med lavest mulig kostnader, er ikke realisert.
- Stort potensial for å øke bompenginntektene fra eksisterende bompengeanlegg.
- Svakheter ved SDs styring og oppfølging på området.
- Svakheter ved SVVs oppfølging av bompengeselskapene.
- Store forskjeller i låne- og innskuddsvilkår.
- Vesentlige mangler knyttet til konkurranseutsetting ved selskapenes innkjøp av driftsoperatør.

### 3. Effektivitet i innkreving og vilkår for finansiering

*Overgangen til færre og mer profesjonelle bompengeselskaper har trolig bidratt til økt kostnadseffektivitet i innkrevingen av bompenge, og mer fordelaktige vilkår for finansiering av bompengeprojekter.*

I omtalen av bompengereformen i Meld. St. 25 (2014-2015) *På rett vei, Reformen i veisektoren* fremgikk det at det overordnede målet for de nye bompengeselskapene var å sørge for effektiv bompengefinansiering av transportinfrastruktur gjennom effektiv bompengennekting og gode finansieringsvilkår. I dette kapittelet vurderer vi om utviklingen frem til nå har vært i tråd med formålet til bompengereformen.

Kapittelet er strukturert som følger:

- I 3.1 presenteres utviklingen i antall passeringer og passeringsinntekt, inkludert andelen bompenge til veiformål.
- I 3.2 gjøres det en analyse av utviklingen i driftskostnadene i til bompengeselskapene fordelt på ulike kostnadsposter
- I 3.3 analyseres indikatorer for effektivitet i bompengesektoren som helhet og på regionalt nivå.
- I 3.4 analyseres utviklingen i bompengeselskapenes finansierings- og lånevilkår, herunder utviklingen i lånegjeld, innskudd, finanskostnad og finansinntekt, og

forskjeller i rentenivå. Videre diskuteres bruken av garantier og betydningen av statlig delgaranti.

- I 3.5 gis en samlet vurdering av utviklingen i effektivitet i innkreving og vilkår for finansiering.

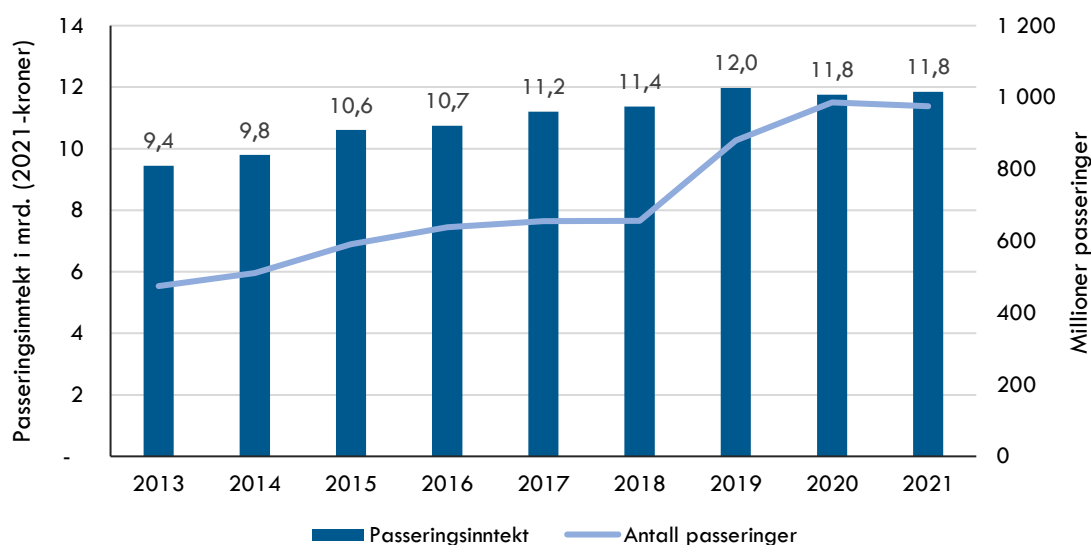
#### 3.1 Passeringer og passeringsinntekt

Bompengesektoren har vokst seg betydelig større over de seneste årene, både i antall passeringer og hvor mye penger som kreves inn. Figur 3-1 viser utviklingen i antall passeringer og passeringsinntekt i perioden 2013 til 2021.

Antall passeringer økte jevnt fra 2013 til 2018 og deretter betydelig i 2019 og 2020 grunnet oppstart av flere prosjekter og utvidelse av prosjekter med flere bomstasjoner. Oslopakke 3, som har utvidet med flere bomstasjoner, har stått for den største andelen av økningen.

Passeringsinntektene har økt år for år, for utenom en svak reduksjon i 2020. Nedgangen har sammenheng med koronatiltakene som ble innført i mars 2020 og en større andel gratispasseringer. Det siste skyldes bruken av timesregel i de store bypakkene og en større andel elbiler i den norske bilparken. Takstene for elbiler er lavere enn for konvensjonelle kjøretøy og gir derfor lavere bompenginntekter sammenliknet med hva konvensjonelle kjøretøy ville gitt. I 2021 var passeringsinntektene på om lag 11,8 milliarder kroner, ifølge foreløpige tall fra Vegdirektoratet (2022).

Figur 3-1: Passeringer og passeringsinntekt (2013-2021)



Kilde: Statens vegvesen

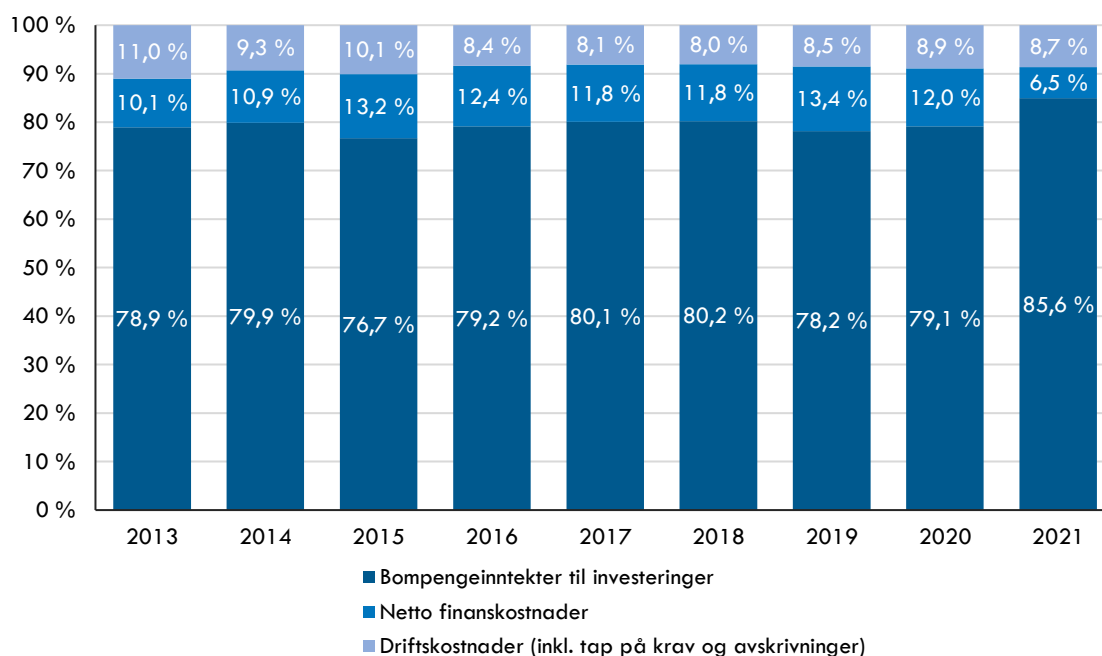
### 3.1.1 Andel bompenger til veiformål

Et viktig punkt i evalueringen av effektivitet i innkrevningen av bompenger handler om hvor stor andel av bompengene som går til bygging av vei og annen infrastruktur. Det er ønskelig å få mest mulig vei ut av bompengene som kreves inn fra bilistene. Figur 3-2 viser hvor stor andel av bompengene som har gått til å betale finanskostnader og driftskostnader og hvor mye som har gått til investeringer.

Andelen har vært noenlunde stabile over tid frem til og med 2020, med en liten økning i andelen finanskostnader og reduksjon i andelen driftskostnader. Andelen til investeringer har ligget rett rundt eller i underkant av 80 prosent. I 2021 var det en betydelig reduksjon i andelen

bompengene til finanskostnader og en tilsvarende økning i inntektene som gikk til investeringer. Dette skyldes at det fra 2020 til 2021 var en reduksjon i faktiske nettofinanskostnader på om lag 380 millioner kroner (240 millioner kroner reduksjon i finanskostnader og 140 millioner kroner økning i finansinntekter). Utviklingen finanskostnader og finansinntekter er diskutert nærmere i kapittel 3.4. Overordnet er ikke andelen bompenger som går til veiformål tydelig høyere enn før bompengereformen. Det skal samtidig understrekes at deler av reformen, deriblant utskilling av utstederfunksjonen, først ble fullført i slutten av 2021. Det kan derfor tenkes effekten på andelen bompenger til veiformål fortsatt lar vente på seg og at andelen vil øke på sikt.

Figur 3-2: Bompengene inntektene fordelt på finanskostnader, driftskostnader og investeringer



Kilde: Statens vegvesen, bompengeselskapenes årsregnskaper for 2021. Kommentar: Den store reduksjonen i andelen netto finanskostnader i 2021 skyldes delvis en økning i finansinntekter som stammer fra Ferdes salg av utstedervirksomheten.

## 3.2 Driftskostnader

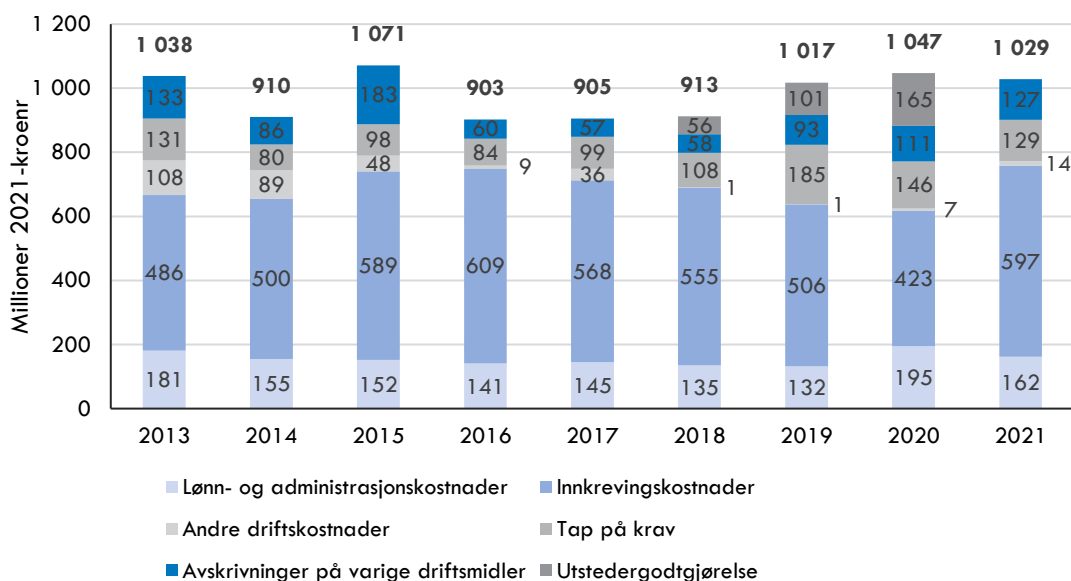
I dette kapitlet undersøkes utviklingen i driftskostnadene knyttet til bompengeneinnkrevningen over i tid. I analysen av utviklingen i driftskostnader ser vi først på den samlede utviklingen for bompengeselskapene som helhet. Det er særlig interessant å sammenlikne utviklingen før og etter reformen for å undersøke om endringene reformen

har medført har hatt effekt. Ved å vise utviklingen i faste kroner (2021-kroner) korrigerer vi for virkninger av generell inflasjon.<sup>6</sup>

### 3.2.1 Dekomponering av driftskostnader

Driftskostnadene til bompengeselskapene slik de rapporteres til Statens vegvesen er delt opp i flere ulike kostnadsposter som vist i Figur 3-3. Figuren viser utviklingen fra 2013 til 2021 målt i 2021-kroner.

**Figur 3-3: Dekomponering av bompengeselskapenes totale driftskostnader (2013-2021)**



**Kilde:** Statens vegvesen, bompengeselskapenes årsregnskaper for 2021. **Kommentar:** Kostnadstallene for 2021 er hentet direkte fra årsregnskapene til de regionale bompengeselskapene. Utstedergodtgjørelsen er ikke synliggjort som en egen linje i regnskapene til bompengeselskapene, men inngår isteden som en del av innkrevingskostnadene. Samlet størrelse på utstedergodtgjørelsen i 2021 vil være klart ved utgangen av 2022 i Statens vegvesens endelige rapportering om bompengeneinnkrevningen for 2021.

Figur 3-3 viser at de totale driftskostnadene inkludert avskrivninger over tid har variert mellom 900 millioner og 1 100 millioner 2021-kroner. De samlede driftskostnadene inkludert avskrivninger var på om lag 1 030 millioner kroner i 2021.

I 2015 var det et kostnadshopp som tidligere har blitt forklart med AutoPASS Grindgut-prosjektet (Vegdirektoratet, 2021). I forbindelse med at avtalen for utvikling av nytt sentralsystem ble hevet, ble bompengeselskapene anbefalt av Statens vegvesen å nedskrive aktiverte kostnader knyttet til prosjektet. Totale driftskostnader, inkludert avskrivninger, er derfor ikke sammenlignbare med påfølgende år.

Figur 3-3 viser at det har var en økning i kostnadene fra 2017 til og med 2020. Økningen er hovedsakelig knyttet til bypakkene i Oslo, Bergen og Nord-Jæren, særlig Oslopakke 3, og har vært konsentrert om postene tap på krav og avskrivninger på varige driftsmidler. Ifølge Vegdirektoratet (2021) skyldes

økningen i avskrivninger at veikantutstyr ble overført til bompengeselskapene i forbindelse med bompengereformen, i tillegg til anskaffelser av flere bomstasjoner i bypakkene. Tap på krav økte frem til og med 2019, men er redusert de to siste årene.

I perioden 2017-2020 har selskapene vært i en overgangsfase til en ny organisering i sektoren, hvilket kan forklare noe av kostnadsøkningen for selskapene i de siste årene av perioden. Fra 2019 til 2020 økte totale driftskostnader med om lag 30 millioner 2021-kroner. Det er særlig lønns- og administrasjonskostnader og utstedergodtgjørelsen som har økt fra 2019 og 2020. Økningen i førstnevnte kan forklares med overgangsperioden selskapene har befunnet seg i, og dermed behovet for økt bemanning. Utstedergodtgjørelsen har økt etter hvert som utstedervirksomheten i bompengeselskapene er blitt skilt ut og det har blitt etablert et kommersielt utstedermarked. Etter hva vi forstår har det imidlertid vært ulik praksis for bruken av fordelingsnøkler og

<sup>6</sup> Justeringen fra løpende til faste kroner er basert på konsumprisindeksen til SSB (kildetabell 08981).

hvordan utstedergodtgjørelsen er beregnet regnskapsmessig av bompengeselskapene frem til utskillelsen. Dette vil kun gjøre det vanskelig å vurdere nivået på godtgjørelsen før og etter reformen.

Tap på krav økte frem til og med 2019, hvilket har sammenheng med store endringer i sektoren generelt. Tallene inkluderer virkninger av etablering av nye bomstasjoner, derav økt omsetning og flere kunder, som i enkelte bypakker har medført økte kostnader. Tap på krav regnes som krav på kunder uten avtale som er oversendt til inkassoselskap.

I 2018 ble det innført et krav om synliggjøring av utstedergodtgjørelsen (betaling fra bompengeselskapene til utsteder for innkreving fra AutoPASS-kunder) i rapporteringen fra bompengeselskapene til Statens vegvesen. Utstedergodtgjørelsen ble da skilt ut fra innkrevingskostnadene, synlig som den mørkegrå stolpen i Figur 3-3.

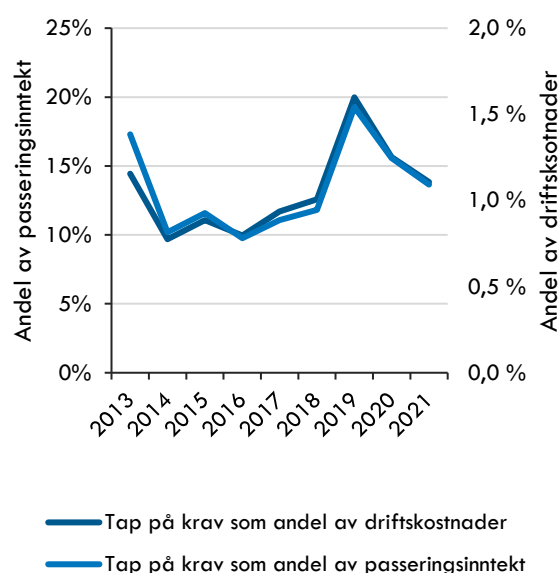
### Endringer i rapportering

Vegdirektoratet har i tidligere rapporter om bompenginnkrevingen påpekt at det har vært ulik praksis knyttet til avskrivning av veikantutstyret (definert som varige driftsmidler i regnskapet) etter at dette ble overført til de regionale bompengeselskapene. Ulik avskrivningspraksis har fått konsekvenser for totalsummen av driftskostnader.

Vegdirektoratet (2021) har også pekt på at det har vært endringer i rapporteringen av tap på krav de siste årene. Fra og med 2014 ble bompengeselskapene pålagt å kostnadsføre alle tap på krav som en egen linje i regnskapet, under andre

driftskostnader. Siden har tap på krav blitt definert som tapt inntekt som følge av manglende betaling og skal føres som kostnad i samsvar med Regnskapsloven. I påfølgende år har selskapene gjort endringer i hvordan tap på krav avsettes, hvilket har ført til store svingninger fra et år til et annet, som vist i Figur 3-4. I tillegg har nye beregningsmetoder for enkelte prosjekter bidratt til at høyere beløp har blitt satt av.

Figur 3-4: Tap på krav (2013-2021)



Kilde: Statens vegvesen, bompengeselskapenes årsregnskaper for 2021.

For å studere utviklingen i driftskostnader over tid har vi i Vedlegg B sett nærmere på driftskostnader eksklusiv avskrivninger og tap på krav.

### 3.3 Indikatorer på kostnadseffektivitet

Statens vegvesen v/Vegdirektoratet har som oppgave å føre tilsyn og kontroll med at bompengeneinnkrevningen er mest mulig effektiv, i tillegg til at bompengeselskapets virksomhet er i samsvar med lov- og forskriftsbestemte krav og bestemmelsene i bompengelov, prosjekt og finansieringsavtalene.

Som et ledd i oppfølgingen av bompengeselskapene utarbeidet Vegdirektoratet, i samråd med bompengeselskapene, et sett med overordnede nøkkeltallsindikatorer som selskapene skulle bli målt og evaluert på. Hensikten var å gi myndighetene grunnlag for å vurdere måloppnåelse til bompengereformen på et strategisk nivå (Vegdirektoratet, 2020).

I en prøveperiode i 2018 og 2019 ble det rapportert på følgende indikatorer:

- Driftskostnad per passering
- Driftskostnad i prosent av passeringsinntekt
- Realiseringsgrad på passeringer uten avtale
- Identifiseringsgrad
- Gjennomsnittlig finanskostnad
- Avkastning på overskuddslikviditet fra bompengeneinnkreving

I rapporteringen har bompengeselskapene også utdypet og gitt en kvalitativ vurdering av hver enkelt indikator. Vegdirektoratet (2020) har understreket at indikatorene «skal være tilstrekkelig påvirkbare for de regionale bompengeselskapene, og at de skal være egnet til sammenligning, både over tid, og på tvers av selskaper». Indikatorne er ment å gi myndighetene «tilstrekkelig styringsinformasjon til oppfølging av de regionale bompengeselskapene og de overordnede målene i bompengereformen» (Vegdirektoratet, 2020).

Rapporteringen for 2018 og 2019 ble ansett som en prøveperiode, der hensikten var å gi bompengeselskapene mulighet til å øve seg på formell rapportering på selskapsnivå. Vegdirektoratet og de regionale bompengeselskapene fikk mulighet til å vurdere kvaliteten på rapporteringen og hvorvidt det ville være hensiktsmessig å bruke disse videre. Samferdselsdepartementet opplyser at hovedendringen fra prøveperioden, er at indikatorne vil bli rapportert for et helt regnskapsår og at

tallgrunnet for beregningen av disse skal innhentes fra revisorgodkjente årsregnskap eller fra kvartalsvise trafikkrapporter.

Følgende indikatorer ble besluttet brukt ved rapportering for 2021:

- Indikatorer på driftskostnadsnivå:
  - Driftskostnad per passering
  - Driftskostnad i % av passeringsinntekt
  - Supplerende indikator: Driftskostnad i % av passeringsinntekt inkl. statlig tilskudd for reduserte bompengetakster
- Andel fakturerte krav oversendt til inkasso fra norske kunder uten AutoPASS-avtale
- Gjennomsnittlig rente inkludert rentesikringsavtaler

I det videre presenteres en analyse av nøkkeltallsindikatorne driftskostnad per passering og driftskostnad i prosent av passeringsinntekt. Valget av disse indikatorne begrunnes med at de er relativt klare og entydige, og kan brukes til sammenlikning over tid og på tvers av selskaper. Det er likevel utfordringer knyttet til bruken av disse indikatorne.

Det kan diskuteres hvorvidt antall passeringer eller passeringsinntekter fungerer som faktiske kostnadsdrivere for bompengeselskapene. På marginen vil ikke én ekstra brikkepassering gi økte kostnader for bompengeselskapene (utover utstedergodtgjørelse). Passeringsinntektene er en funksjon av antall passeringer og takstnivået, og virker heller ikke kostnadsdrivende for bompengeselskapene.

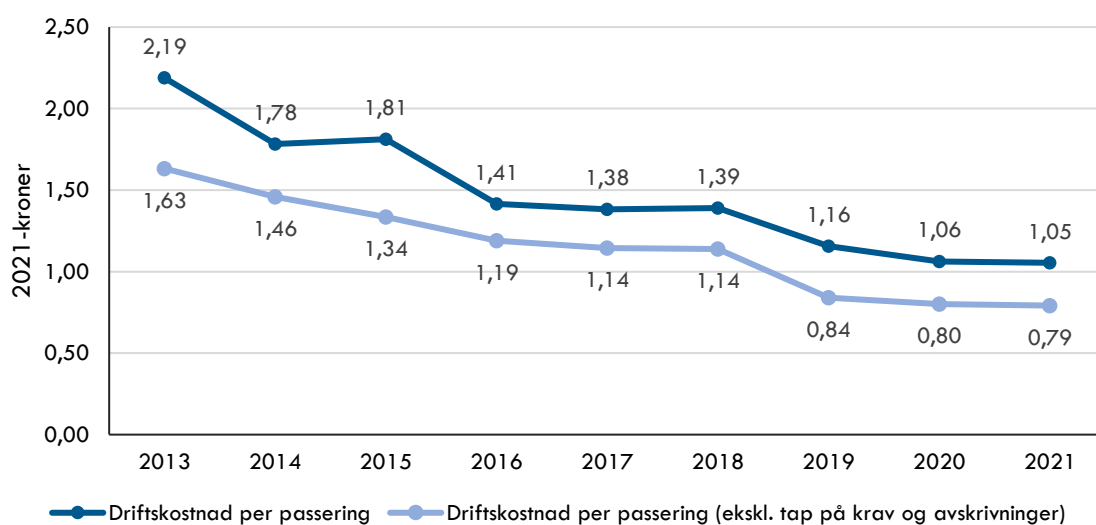
Bruken av disse indikatorne kan gi flere uheldige utslag i praksis. En plutselig økning i antall passeringer vil ikke innebære særlig økte kostnader, men kunne betydelig forbedre nøkkeltallet driftskostnader per passering. På samme måte vil en økning i takstnivået gi større passeringsinntekter, og dermed forbedre nøkkeltallet driftskostnader som andel av passeringsinntekter. Begge nøkkeltallene kan derfor forbedres uten at bompengeselskapene er blitt mer effektive i sin drift.

#### 3.3.1 Driftskostnad per passering

Driftskostnad per passering kan gi et bilde på hvor kostnadseffektiv bompengeneinnkrevingen er over tid. Figur 3-5 viser utvikling per passering for samlede driftskostnader og driftskostnader ekskludert tap på krav og avskrivninger.



**Figur 3-5: Driftskostnad per passering med og uten tap på krav og avskrivninger (2013-2021)**



Kilde: Statens vegvesen, bompengeselskapenes årsregnskaper for 2021.

Figur 3-5 viser at det har vært en tilnærmet årlig reduksjon i driftskostnad per passering både med og uten tap på krav og avskrivninger i beregningen. Dette kan tyde på en økning i kostnadseffektiviteten i bompengereformen fra bompengeselskapenes side. Samtidig er det verdt å merke seg at reduksjonen også pågikk fra 2013 til 2015 før bompengereformen ble lansert. Driftskostnad per passering (ekskl. tap på krav og avskrivninger), målt i 2021-kroner, er halvert i perioden 2013–2021, fra 1,63 kroner til 0,79 kroner.

I intervjuer med bompengeselskapene er det blitt pekt på at sektoren har oppnådd stordriftsfordeler som følge av større regionale bompengeselskap og økt profesjonalisering som følge av at kompetanse har blitt samlet i større organisasjoner. Dette er en mulig forklaring på nedgangen i driftskostnad per passering. Tidligere var det slik at det ble opprettet og avviklet et bompengeselskap for hvert bompengeprojekt. I dagens struktur er det ikke

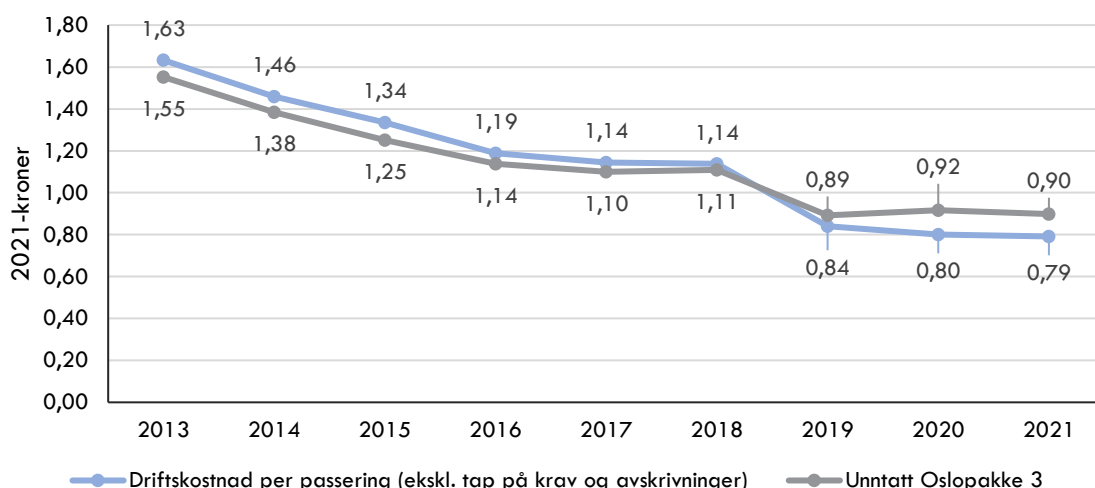
lenger oppstart og avvikling for enkelt prosjekt, hvilket virker kostnadsreducerende på sektoren som helhet.

Samtidig er det tydelig at reduksjonen i driftskostnad per passering er størst de årene hvor det har vært en større økning i antall passeringer, f.eks. fra 2018 til 2019 og til dels fra 2019 til 2020. Et høyere antall passeringer gir en økning i telleren i brøken og gir en forbedring i nøkkeltallet, uten at bompengeselskapene er blitt mer effektive i sin drift.

Driftskostnad per passering er lavest for de prosjektene som har et høyt antall passering, dvs. bypakke. Antall passeringer samlet sett økte med 34 prosent fra 2018 til 2019, hovedsakelig som følge av en utvidelse av Oslopakke 3 som medførte nesten 100 millioner flere passeringer. I tillegg bidro oppstart av Bypakke Bergen og Bypakke Nord-Jæren til økningen i antall passeringer.

I Figur 3-6 er Oslopakke 3, grunnet dens størrelse, unntatt i beregningen av driftskostnad per passering.

**Figur 3-6: Driftskostnad per passering med og uten Oslo-pakke 3 (2013-2021)**



Kilde: Statens vegvesen, bompengeselskapenes årsregnskaper for 2021.

En sammenlikning av utviklingen i driftskostnad per passering med og uten Oslo-pakke 3, viser tydelig at Oslo-pakke 3 som enkeltprosjekt har innvirkning på nøkkeltallet. I perioden 2013-2018 har driftskostnad per passering unntatt Oslo-pakke 3 ligget noe under nøkkeltallet for sektoren som helhet. Ved å utelate Oslo-pakke 3 blir reduksjonen i driftskostnad per passering fra 2018 til 2019 noe mindre. I 2020 øker driftskostnad per passering svakt, mens den reduseres for helheten. Oslo-pakke 3 har derfor betydelig innvirkning på nøkkeltallet for sektoren som helhet. Hvis man holder Oslo-pakke 3 utenfor, har driftskostnad per passering (ekskl. tap på krav og avskrivninger) blitt redusert med 42 prosent i tidsrommet 2013-2021, fra 1,55 kroner til 0,90 kroner.

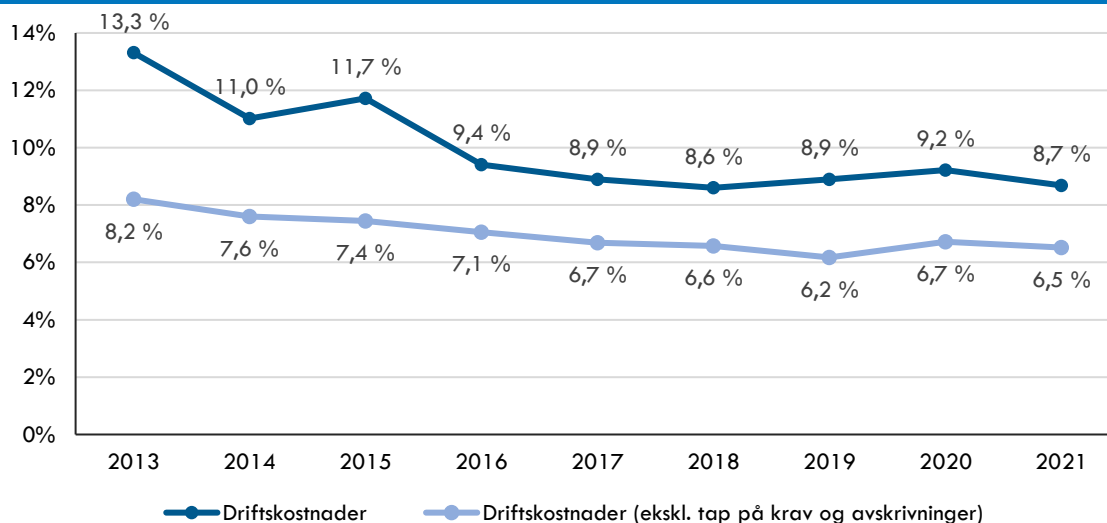
En vurdering av utviklingen i bompengesektorens effektivitet må derfor ta hensyn til enkeltprosjekters innvirkning. Innføring av store bypakker og flere bomstasjoner fører til en betydelig økning i antall passeringer, og virker dermed inn på denne indikatoren.

### 3.3.2 Driftskostnad som andel av passeringsinntekt

Driftskostnad som andel av passeringsinntekt er et annet nøkkeltall brukt til å måle effektiviteten i bompengeinnkrevingen.

Figur 3-7 viser utviklingen i driftskostnad som andel av passeringsinntekt både med og uten tap på og avskrivninger som en del av driftskostnadene.

**Figur 3-7: Driftskostnad som andel av passeringsinntekt (2013-2021)**



Kilde: Statens vegvesen, bompengeselskapenes årsregnskaper for 2021.

Driftskostnader som andel av passeringsinntekter er blitt redusert over tid, men har vært tilnærmet uendret de siste årene av perioden. Ved å ekskludere tap på krav og avskrivninger fra driftskostnadene, blir reduksjonen i nøkkeltallet fra 2013 (før bompengereformen ble lansert) til 2021 langt mindre. Det dreier seg om en reduksjon på 1,7 prosentpoeng målt mot 4,6 prosentpoeng for driftskostnader samlet sett som andel av passeringsinntekter.

Flere forhold kompliserer utviklingen i dette nøkkeltallet. Tilskudd til reduserte bompengetakster ble innført i 2017. Prosjektene som har fått tilskudd har fått lavere passeringsinntekter, hvilket har virket inn på nøkkeltallet i negativ forstand. I 2019 ble dette tilskuddet skilt ut i årsregnskapene og rapporteringen fra selskapene til Statens vegvesen (Vegdirektoratet, 2021b). Før 2019 var det ulik praksis mellom selskapene på dette området, noe som har ført til utfordringer i sammenlikningen av passeringsinntekter over tid.

Videre har bruken og omfanget av timesregel/passeringstak hatt innvirkning på passeringsinntektene, og dermed nøkkeltallet. Timesregel (tak på hvor mange passeringer ett enkelt kjøretøy kan belastes bompenger for per time) er særlig utbredt i bypakker. Effekten er særlig tydelig fra 2018 til 2019 da antall passeringer økte relativt mer enn passeringsinntektene. Det ga en relativt større forbedring i nøkkeltallet driftskostnad per passering enn driftskostnader som andel av passeringsinntekter.

### 3.3.3 Overordnet om indikatorer på regionalt nivå

Ved å bryte ned indikatorene på regionalt nivå/per bompengeselskap, finner vi at det har vært en positiv reduksjon i driftskostnad per passering for alle fem regioner. Se Vedlegg B for en nærmere drøfting av utviklingen i indikatorer over tid per region og på ulike prosjekttypene.

## 3.4 Finansierings- og lånevilkår

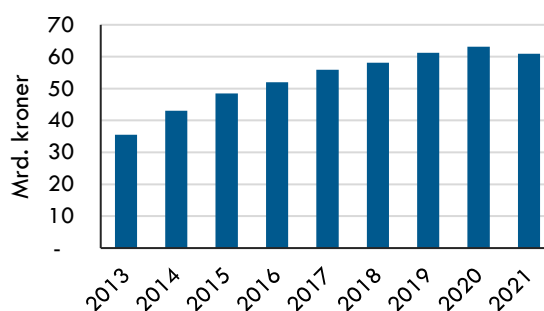
Bompengefinansiering av veiprosjekter innebærer som hovedregel at det tas opp lån i byggeperioden og at innkrevingen av bompenger skjer etter at veien er åpnet for trafikk, såkalt etterskuddsinnkreving. Bompengeselskapet står ansvarlig for låneopptaket og for å sikre rimeligst mulig finansiering. Dette skjer etter avtale med Statens vegvesen som gir selskapet rett til å ta opp lån og fastsetter vilkårene for låneopptaket. Bompengeselskapenes finansierings- og lånevilkår er av stor betydning for kostnadene forbundet ved denne måten å finansiere vei- og kollektivprosjekter på.

### 3.4.1 Lånegjeld og finanskostnader

Bompengeselskapenes lånegjeld har økt betydelig de siste årene i takt med at flere og større

bompengeprosjekter har blitt vedtatt. Figur 3-8 viser utviklingen i samlet lånegjeld for bompengeselskapene i perioden 2013-2021.

**Figur 3-8: Lånegjeld per 31.12 (2013-2021)**



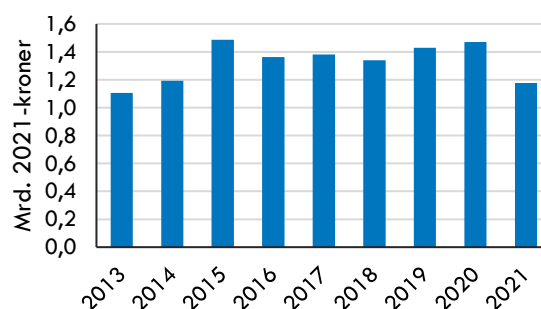
Kilde: Statens vegvesen

Økningen i lånegjeld har vært noe avtakende fra 2013 til 2021, med størst økning i starten og en noe mindre økning de siste årene. Ved årsslutt 2021 var samlet lånegjeld på om lag 61 milliarder kroner.

Lånegjelden er tett knyttet til bompengeselskapenes finanskostnader som hovedsakelig består av rentekostnader som betales på gjelden. Figur 3-9 viser utviklingene i bompengeselskapenes finanskostnader i perioden 2013-2021. Finanskostnadene har ligget i sjiktet 1,3-1,5 milliarder kroner i perioden 2015-2020, men er blitt redusert til under 1,2 milliarder kroner i 2021.

Den økte gjeldsbyrden til bompengeselskapene har ikke slått ut i en tilsvarende økning i finanskostnader. Dette kan ha sammenheng med lavere markedsrenter generelt sett, eventuelt at selskapene er blitt bedre til å forhandle mer fordelaktige finansieringsvilkår. Det siste er diskutert nærmere i punkt 3.4.3.

**Figur 3-9: Finanskostnader (2013-2021)**



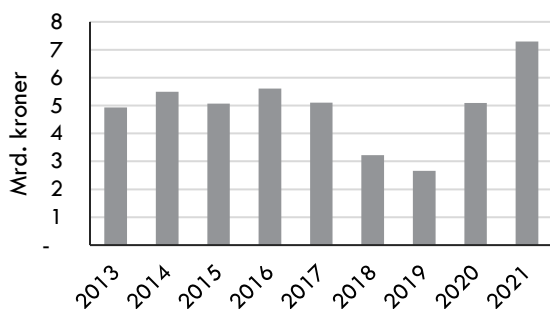
Kilde: Statens vegvesen

### 3.4.2 Innskudd og finansinntekter

Bompengeselskapene hadde totalt 7,3 milliarder kroner i bankinnskudd per 31.12.2021, vist i Figur 3-10. Dette er en økning på om lag 2,2 milliarder kroner fra utgangen av 2020.

Det meste av innskuddene er tilknyttet bompengepakker med pågående bygging av veiprosjekter og dermed løpende rekvireringer fra oppdragsgiver, i tillegg til strekningsvise veiprosjekter som fortsatt er under bygging og ikke har startet innkreving (Vegdirektoratet, 2022).

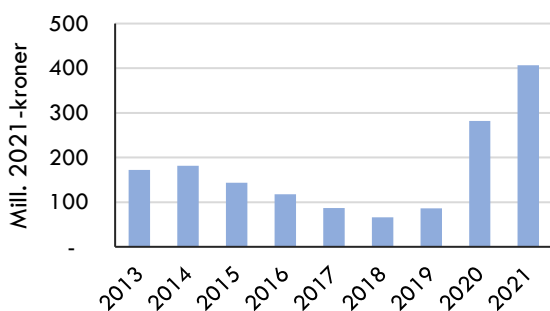
**Figur 3-10: Innskudd per 31.12 (2013-2021)**



Kilde: Statens vegvesen

Figur 3-11 viser utviklingen i bompengeselskapenes finansinntekter. Finansinntektene har hovedsakelig bestått av renteinntekter på nevnte bankinnskudd. Det var en særlig stor økning i finansinntektene i 2020 og 2021, hvilket skyldes salg av bompengeselskapenes utstedervirksomhet fra henholdsvis Fjellinjen og Ferde. Vegfinans fullførte sitt salg av utstedervirksomheten i januar 2022, og salgsgevinsten vil derfor bli synliggjort i regnskapet for 2022 og rapporteringen for dette året. Salg av utstedervirksomhetene har gitt selskapene ekstraordinære inntekter som ikke vil gjentas i fremtidige regnskaper. De ekstraordinære finansinntektene bidrar til å redusere netto finanskostnader, men innebærer ikke en varig reduksjon.

**Figur 3-11: Finansinntekter (2013-2021)**



Kilde: Statens vegvesen

### 3.4.3 Endringer i bompengeselskapenes praksis for forhandling av låne- og innskuddsvilkår

Et viktig spørsmål i evalueringen er om bompengeselskapene oppnår best mulig lånevilkår og

rimeligst mulig finansiering gitt gjeldende rammebetingelser. Rentenivået er bestemt av forhold delvis utenfor bompengeselskapenes kontroll, for eksempel generelle markedsforhold, andel fastrenteavtaler (og når disse er inngått) eller garantier fra fylkeskommunen/staten, og det relevante er derfor om bompengeselskapene oppnår lavest mulig rente gitt disse forholdene.

Ifølge informantene har bompengereformen i stor grad bidratt til en profesjonalisering når det gjelder prosessene for å oppnå best mulig rente- og finansieringsvilkår. Tidligere var det egne låneopptak og separate betingelser i hvert selskap, med andre ord 60 ulike låneopptak tatt opp av ulike aktører i sektoren. Med reduksjonen til fem bompengeselskaper, har aktørene i større grad hatt mulighet til å legge inn ressurser på å oppnå best mulig lånevilkår for hele regionen.

Tidligere var bompengelånene, ifølge informanter, i hovedsak banklån, ofte i en lokalbank med eller uten fastrenteavtaler. Senere har bompengereformen i stor grad bidratt til økt bevissthet om låne- og finansieringsvilkår og mer konkurranse mellom mulige långivere. Bompengeselskapene utsteder nå obligasjoner og sertifikater i finansmarkedet, og et effektivt finansmarked sikrer høy konkurranse mellom långivere. Videre, der det tas opp lån, skjer dette gjerne gjennom anbud. Bompengeselskapene har også muligheter for å utstede grønne lån, som ifølge informantene kan gi tilgang på kapital fra flere investorer og bedre betingelser. For aktørene som eventuelt ikke har anbudsprosesser på sine lån, sikres det gode lånevilkår ved å sørge for at en får matchet betingelsene fra øvrige bompengeselskaper.

Dersom enkelte bompengeselskaper ikke sørger for å utnytte konkurranse blant långivere og følgelig har høyere rente enn det som alternativt kunne vært tilfelle, kan det i kroner ha svært stor betydning. Endrede renter på kun tiendedels prosenter kan ha svært stor økonomisk betydning fordi lånebeløpene er svært store. En oversikt fra Vegamot viser f.eks. at det samlede lånebeløpet utgjør nesten 5,2 milliarder. Dette gjør at lånevilkårene er viktige for selskapene.

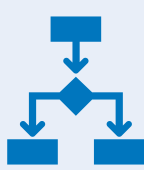
Profesjonaliseringen av bompengeselskapenes prosesser for å sikre gode finansieringsvilkår, samt at disse har blitt samordnet, har trolig gitt betydelige økonomiske gevinster og bidratt til mer effektiv bompenginnkreving. Bedre finansieringsvilkår har altså trolig bidratt til mer vei per krone.<sup>7</sup> Vårt inntrykk er videre at bompengeselskapene er svært profesjonelle og har høy kompetanse når det gjelder finansiering. Ytterligere rene effektivitetsgevinster som følge av lavere renter kan ikke derfor forventes. Det

<sup>7</sup> Det kan merkes at den samfunnsøkonomiske virkningen av dette kan være begrenset, og at konsekvensen derfor er en

ren fordelingseffekt mellom bompengeselskap og kreditor. Dette skyldes at risikoen i lånene er uendret.

kan likevel forventes endringer i lånerentene som følge av at enkelte fastrenteavtaler utløper, som kan være positivt for den økonomiske utviklingen dersom disse fastrenteavtalene enten er inngått på mindre gode vilkår eller på et tidspunkt der rentenivået har vært høyt. For nærmere beskrivelser av forskjellene i rentenivå mellom bompengeselskapene, se vedlegg B.5.

### Infoboks 1: Effekten av lånegaranti og forholdet mellom bompengeselskap og kreditor



Grunnet den fylkeskommunale garantien, er ikke långiver eksponert for noen risiko for mislighold. Dette gjør at lånet bør ha nær risikofri rente. På den måten kommer den fylkeskommunale garantien bompengeselskapet til gode og ikke til gode for kreditor. Dersom bompengeselskapet ikke forhandler seg til best mulige lånegarantier gitt garantien som foreligger, vil deler av støtten som garantien innebærer komme långiver til gode (fordi kreditor får rentepåslag på et risikofritt lån). At forhandlingen om lånebetingelser har blitt mer samordnet og profesjonalisert blant bompengeselskapene, er derfor viktig i lys av formålet om at garantien skal komme bilistene og bompengeselskapene til gode.

#### 3.4.4 Garantier og lånevilkår

##### Fylkeskommunens garantiansvar

Det er vanlig at fylkeskommuner og visse kommuner<sup>8</sup> stiller garanti for bompengeselskapenes lån, i den hensikt å sikre best mulig rentebetingelser for selskapene. Fylkeskommunale garantier skal godkjennes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mens kommunale garantier skal godkjennes av fylkesmannen, jf. kommunelovens § 51. Garantibeløpet er det maksimale lånebeløpet et prosjekt kan to opp. I de fleste tilfeller gis det en ekstra garanti på 10 prosent av garantibeløpet for å dekke eventuelle renter og omkostninger, kalt maksimalt garantibeløp (Vegdirektoratet, 2021).

Garantiansvar for bompengelån kan innebære en betydelig forpliktelse. Fordi risikoen i lånet ikke forsvinner, men heller bæres av garantisten, vil kostnaden ved garantistillelsen øke jo større kredittrisikoen er. Dette følger av at garantisten implisitt bærer risikoen ved et lån som skulle hatt en høyere rente, men ikke blir kompensert for dette.

Hvor kostbare de fylkeskommunale lånegarantiene er, avhenger av den samlede økonomien i bompengeprojektene. Forhold som påvirker den fremtidige inntjeningen i prosjektene, f.eks. endringer i rammene for inntektene (takster osv.) eller eksterne drivere av kostnadene, kan påvirke lånerisikoen og følgelig hvor kostbar garantien er. Fylkeskommunene er med andre ord eksponert for risiko tilknyttet forhold utenfor bompengeselskapets og fylkeskommunens kontroll.

For å vurdere den samlede kostnaden som fylkeskommunen bærer som følge av garantiansvaret ved bompengeprojekter, må en vurdere sammensetningen av prosjekter. For fylkeskommuner med mange bompengeprojekter, vil kostnaden ved garantien bli større. Selv om ikke garantiansvaret påvirker fylkeskommunale budsjetter, og med andre ord utgjør en delvis skjult kostnad, vil den forventede kostnaden øke jo større denne risikoen er. Dersom flere av fylkeskommunens prosjekter kommer i økonomiske problemer samtidig, kan forpliktelsen bli betydelig. Dette vil både kunne føre til at fylkeskommunen påføres skjulte kostnader, i form av større forpliktelser i fremtidige scenarier der prosjektene havner i problemer, og direkte kostnader f.eks. som følge av lavere kredittverdighet. Selv om risiko delvis reduseres av at det er muligheter for å endre gjennomsnittstakster eller forlenge innkrevingsperioden, har gjeldsbyrden økt i sektoren, tidligere vist i Figur 3-8, og risikoen er derfor betydelig.

At det i stor grad er eksterne forhold som påvirker den fremtidige inntjeningen i bompengeselskapene, gjør at både bompengeselskapene og eierne har begrenset handlingsrom for å forbedre økonomiske resultater. Videre, fordi mange av de eksterne forholdene kan være korrelert på tvers av bompengeprojekter – f.eks. krav som påvirker kostnader for bransjen eller generelle bestemmelser om takster, fritak osv. – er fylkeskommunenes eksponering enda større enn om prosjektene var uavhengige hverandre. Det kan med andre ord være slik at dersom det innføres bestemmelser som påvirker inntjeningen i bransjen negativt, kan det gi utslag for fylkeskommunen på flere prosjekter samtidig og følgelig gi en sterk økning i forpliktelsene. I vurderingen av kostnaden ved det samlede garantiansvaret i fylkeskommunene, må man altså ta høyde for at mislighold sannsynligvis er korrelert mellom prosjekter (liten diversifiseringseffekt).

Gjeldsbyrden har også generelt blitt større i sektoren som følge av at det i større grad enn før er etterskuddsinnkreving som dominerer. Tidligere kunne

<sup>8</sup> I region Nord er garantiansvaret delt mellom fylkeskommuner og kommuner. I flere prosjekter i region

Midt er garantiansvaret også delt mellom Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune.

prosjekter finansieres parallelt med byggingen, men i dag starter bompengene innkrevingen i større grad etter at prosjektene er ferdigstilt. En naturlig følge av dette er at en større del av aktiviteten lånefinansieres, som øker gjeldsbyrden. Vurderinger av eventuelle statlige delgarantier eller andre risikoavlastende virkemidler, bør foretas med grunnlag i disse endrede forutsetningene.

### Statlig delgaranti

Det samlede garantiansvaret for fylkeskommunene knyttet til statlige veiprosjekter var ved utgangen av 2020 estimert til om lag 144 milliarder kroner (Samferdselsdepartementet, 2020-2021). For enkelte fylkeskommuner er garantiansvaret blitt beskrevet som «svært høyt» (Samferdselsdepartementet, 2020-2021, s. 167). Dette har skapt større press på innføring av statlig delgaranti på prosjekter der staten er utbygger.<sup>9</sup>

I utgangspunktet vil insentivene og kontrollmekanismene for å tilrettelegge for effektivitet styrkes av at garantiansvaret bæres av eier. Dette gjør at eieren har sterk interesse av at selskapet opererer effektivt og har best mulig økonomi, fordi eieren både har deler av oppsiden og bærer nedsiden. Eier vil derfor være motivert til å sørge for en effektiv eierstyring og med dette følge opp bompengeselskapene, slik at selskapene disiplineres og innkrevingen skjer til lavest mulig kostnad.

Hvis garantien stilles av en annen enn eieren, kan det medføre et insentivproblem fordi eier uten kostnad kan øke risikoen og skyve nedsiden på en tredjepart.<sup>10</sup> Dette kan særlig gi svekkede insentiver til å redusere forretningsrisiko. Imidlertid, fordi bompengeselskapene har begrenset handlingsrom og kontroll over både inntekts- og kostnadssiden, er trolig konsekvensene av disse insentivproblemene små. Likevel kan det være hensiktsmessig at fylkeskommunene som eiere også er garantist, slik at de ikke får for sterke insentiver til å argumentere for lavere takster, men heller sørger for edruelighet i selskapenes rammebetingelser og inntjeningsmuligheter.

<sup>9</sup> I forslaget statsbudsjettet for 2023 ble det lagt opp til at fylkeskommuner som ønsker avlastning på sitt garantiansvar kan få en statlig delgaranti på inntil 50 prosent av det totale garantiansvaret, gjeldende for alle nye riksveiprosjekter som vedtas fra og med 2023, og som har en investeringskostnad på over 1 milliard kroner. Statlig delgaranti forutsetter at fylkeskommunen stiller samme type garanti (selvskyldnergaranti) som staten for den resterende delen av lånebeløpet (Samferdselsdepartementet, 2022-2023)

<sup>10</sup> Effekten av dette begrenses av at bompengeselskapene har svært begrenset handlingsrom i hvilken aktivitet som kan foretas og ikke styres etter å maksimere avkastningen for

Store deler av både inntekts- og kostnadssiden for bompengeselskapene er utenfor selskapenes kontroll. Staten, og Statens vegvesen, vil både som utbygger og gjennom sine føringer ha stor innvirkning på den økonomiske risikoen i prosjektene. Fordi staten ikke har noe formelt ansvar dersom prosjektene skulle komme i økonomiske problemer, har staten potensielt svakere insentiver til å ta hensyn til økonomisk risiko i prosjektene. Det er fylkeskommunene som må ta regningen dersom prosjektene sliter økonomisk og misligholder lånene, og beslutningstakerne i staten har følgelig ikke nødvendigvis de sterkeste interessene av at økonomien i prosjektene er best mulig. Selv om det ofte har vært fra lokale myndigheter at det har kommet forslag som kan utfordre økonomien i prosjektene, kan det også tenkes at dette foregår nasjonalt, gjenspeilet f.eks. av tidligere generelle fritak for elbil.

Effektene av at fylkeskommunene bærer risikoen som det blir påført av staten, begrenses av at staten i praksis også delvis vil være ansvarlig. Hvis man f.eks. antar at det forekommer store endringer i reguleringen av bompengeselskapene eller i takster eller fritak, er det rimelig å anta at staten vil måtte kompensere bompengeselskapene ettersom forutsetningene for prosjektene kan være betydelig endret.<sup>11</sup>

Likevel, fordi en viktig kilde til økonomisk risiko i bompengeprosjektene er beslutninger som foretas i statlige organer, kan det være rimelig at deler av risikoen bæres av staten. Så lenge det er besluttet at bompengeselskapene ikke skal bære risikoen selv (derav garantien), kan det argumenteres for at både fylkeskommunen og staten har en såpass viktig rolle og påvirkning på selskapenes rammebetingelser at begge forvaltningsnivåer bør ha et garantiansvar. Et annet argument for dette kan være at fylkeskommunene har begrenset kapasitet til å stille garantier og at de økonomiske rammene for bompengeprosjektene er svært betydelige.

aksjonærene. Hvis det var tilfelle, som i standardtilfeller, ville insentivet til å øke risikoen i selskapet kunne vært betydelig, fordi nedsiden bæres av garantisten. Særlig prosjekter i store økonomiske vanskeligheter kunne hatt slike insentiver, fordi en da kan ta større risiko på garantistens regning og øke sannsynligheten for oppside for aksjonærene. Dette er i finansiell økonomi kjent som «asset substitution»-problemet.

<sup>11</sup> Dette har skjedd historisk, f.eks. i en tilskuddsordning for reduserte bompengetakster der lavere takster og fritak i innkreving i sideveier er kompensert med statlig tilskudd for enkelte prosjekter.

### 3.5 Konklusjon om effektiv bompengeneinnkreving og finansieringsvilkår

De senere årenes utvikling blant bompengeselskapene tyder på at driften og forvaltningen er mer effektiv sammenliknet med før bompengereformen.

Reduksjonen i antall selskaper har ført til bedre utnyttelse av stordriftsfordeler, delvis fordi faste kostnader knyttet til administrasjon tidligere var spredt over mange bompengeselskaper, mens de nå kun er fordelt på fem selskaper. Dette betyr lavere kostnader til administrasjon samlet sett. Relevante nøkkeltall for driftskostnadene reflekterer også at kostnadene er redusert, dog er ikke andelen bompenger som går til veiformål tydelig høyere enn før bompengereformen. Informasjonsgrunnlaget tyder videre på at en samordning i færre selskaper har bidratt til økt profesjonalisering, høyere kompetanse og mer kontinuitet i selskapene, som kan ha gitt bedre tjenester. De positive virkningene av økt samhandling og konsolidering generelt, gjør at vi vurderer at det trolig er muligheter for effektivisering med ytterligere utnyttelse av skalafordeler i sektoren.

Bompengeselskapene er også blitt betydelig mer profesjonelle og har bedre systemer for å sikre gode finansierings- og lånevilkår. Dette er svært viktig ettersom rentekostnader ved bompengelånene utgjør en viktig del av totalkostnadene i sektoren. Mens det tidligere var slik at 60 bompengeselskaper hadde separate forhandlinger om låne- og finansieringsvilkår, ofte i lokale banker, sørger færre og større selskaper nå for konkurranse mellom långivere. Ved enten å avholde anbuds konkurranser mellom långivere eller å utstede obligasjoner og sertifikater, sørger bompengeselskapene for at låneopptakene skjer til best mulig betingelser gitt gjeldende garantier og øvrige rammevilkår. Det er derfor lite som tyder på ytterligere potensial for innsparinger når det gjelder lånevilkår. Eventuelle renteforskjeller blant selskapene i dag, skyldes i hovedsak forhold utenfor bompengeselskapenes kontroll (f.eks. tidspunkt for fastrenteavtaler, garantier osv.).

## 4. Brukervennlighet

*Bompengereformen skulle tilrettelegge for økt brukervennlighet for bilistene gjennom en forenkling av takst- og rabattstrukturen og økt rabatt ved bruk av bompengebrikker. Standardisering av rabatter og fjerning av forskuddsbetaling har virket positivt, men det er en risiko for at systemet kan bli mer komplisert grunnet økende press lokalt for fritak for visse kjøretøy og utvalgte grupper.*

Et av målene med bompengereformen var å tilrettelegge for økt brukervennlighet<sup>12</sup> i bompengesektoren. Brukerne forstås her å være bilistene som kjører på bompengefinansierte veiprosjekter og betaler bompenger.

Det er særlig to grep i bompengereformen som berører graden av brukervennlighet for bilistene: overgangen til fem regionale bompengeselskaper og forenklingen av takst- og rabattstrukturen.

Det kan også argumenteres for at innføringen av et skille mellom operatør og utsteder berører brukervennlighet. Utskillelsen av utstedervirksomheten har medført at brikkeavtalen er uavhengig av det enkelte bompengeprojekt. Samtidig må bilistene forholde seg til to ulike aktører – utsteder ved inngåelse av brikkeavtale, og operatør/bompengeselskap hvis kunden ikke har brikkeavtale og ved søknad om fritak. En uavhengig brikkeavtale vil kunne trekke i retning av økt brukervennlighet, mens det faktum at bilistene må forholde seg til seg to ulike aktører vil kunne trekke i motsatt retning. Da det fra oppdragsgivers side er ansett som for tidlig å vurdere utskillelsen av utstedervirksomheten, er ikke dette undersøkt nærmere.

Hvorvidt bompengereformen har bidratt til økt brukervennlighet eller ikke for bilistene, er et komplisert spørsmål å besvare. Dette kapittelet har ikke til hensikt å gi et fullstendig svar på denne problemstillingen, men bidra med noen vurderinger om effekten av ulike grep som er tatt.

Kapittelet er strukturert som følger:

- I 4.1 gjennomgås takst- og rabattstrukturen og i hvilken grad det er blitt forenklet og har bidratt til økt brukervennlighet.
- I 4.2 undersøkes utviklingen i bruken av bompengebrikke.
- I 4.3 gis det en konklusjon om brukervennligheten i bompengesektoren.

### 4.1 Forenklet takst- og rabattstruktur

I omtale av bompengereformen i Meld. St. 25 (2014-2015) ble det understreket viktigheten av å ha et «takst- og rabattsystem som er enkelt og forutsigbart for både bompengeselskap og brukere».

Det er takstretningslinjene som setter rammene for takst- og rabattstrukturen for bompengeinnkreving på offentlig veg. Takstretningslinjene er fastsatt på bakgrunn av bestemmelser og føringer gitt av Stortinget og Samferdselsdepartementet. Retningslinjene inngår som vedlegg i Veileder for bompengeprojekter (Vegdirektoratet, 2019).

Fastsettingen av bompengetakster, og eventuelle rabatter, vanskeliggjøres av at takstene er et virkemiddel som i visse tilfeller brukes til å oppnå to ulike mål. På den ene siden skal takstene generere bompengeinntekter som skal finansiere infrastrukturiltak på veg. På den annen side brukes takstene som virkemiddel for å regulere omfanget av trafikken i de større byene og til å redusere kø i rushtiden.

Denne utredningen vurderer takst- og rabattstrukturen først og fremst i lys av det første målet. I det videre beskrives noen av endringene i takst- og rabattsystemet og hvilke effekter det har gitt.

#### 4.1.1 Videreføring av to takstgrupper

I fastsettingen av takster, og eventuelle rabatter, som bilistene skal betale for å kjøre på bompengefinansierte veier er det særlig to forhold som står i konflikt med hverandre – effektivitet opp mot fordelingshensyn og politiske målsetninger.

Hensynet til effektivitet tilsier et takstsystem som er enkelt for bompengeselskapene å forvalte med få rabatter og fritak. Dette bidrar isolert sett til reduserte driftskostnader for bompengeselskapene. Fordelingshensyn og politiske mål kan derimot tilsi at

<sup>12</sup> Begrepet brukervennlighet brukes i mange sammenhenger og kan bli tillagt forskjellige meninger. Begrepet følger av det engelske «usability» som er mye brukt innenfor omtale av IT-systemer, produkter og tjenester. I ISO - ISO 9241-

11:2018 er usability definert som følger: «the extent to which a system, product or service can be used by specified users to achieve specified goals with effectiveness, efficiency and satisfaction in a specified context of use».



det skal innføres rabatter for visse type kjøretøy (f.eks. elbiler, utrykningskjøretøy, busser i rute, etc.) og fritak for utvalgte grupper (f.eks. fritak for funksjonshemmede og fritak knyttet til adresse). Timesregel og passeringstak er ment å sikre at bilistene ikke får en urimelig høy bompengebelastning.

Før bompengereformen var kjøretøyene fordelt i takstgrupper basert på vekt, med begrunnelse om at tunge kjøretøy normalt ville ha høyere nytte av en forbedret vegstandard enn lette:

- Lett: Kjøretøy med tillatt totalvekt tom. 3500 kg.
- Tung: Kjøretøy med tillatt totalvekt fra og med 3500 kg.

Regjeringen mente denne inndelingen var urimelig ettersom flere tyngre private kjøretøy (bobiler/campingbiler) måtte betale samme takst som tunge næringskjøretøy (Samferdselsdepartementet, 2015-2016). Grupperingen av kjøretøy i to takstgrupper ble videreført, men i tillegg til vekt ble kategoriseringen også basert på type bruk:

- Takstgruppe 1: Kjøretøy med tillatt totalvekt tom. 3500 kg, samt kjøretøy i kjøretøykategori «M1» med elektronisk brikke og gyldig avtale.<sup>13</sup>
- Takstgruppe 2: Kjøretøy med tillatt totalvekt over 3500 kg, ekskl. kjøretøy i kjøretøykategori M1 med elektronisk brikke og gyldig avtale.

#### 4.1.2 Standardisering av rabatter

Det tidligere rabattsystemet var svært komplekst og nærmest alle bompengeprojekter hadde egne lokale avtaler for rabatt (Samferdselsdepartementet, 2015-2016). Rabattene varierte fra 10 prosent og opp til 50 prosent, og det krevdes høye innskudd som ble betalt inn på forhånd for å oppnå de høyeste rabattene.

Som en del av reformen har rabatter blitt standardisert og lokale særordninger fjernet, inkludert forskuddsbaserte rabatter. Hensikten var delvis å bidra til en forenkling i bakenforliggende IT-systemer. Informanter fra bompengeselskapene har påpekt at forenklingen har gjort det mulig å utvikle rimeligere IT-systemer og mer effektive prosesser for innkreving. Den nye strukturen er også enklere å formidle til bilistene, ifølge informantene.

Det ble lagt til grunn av Samferdselsdepartementet at en rabatt på 20 prosent stod i rimelig forhold til de administrative besparelsene bompengeselskapet har ved bruk av brikke.<sup>14</sup> Det har fra et av

bompengeselskapene blitt stilt spørsmål ved om 20 prosent rabatt gjenspeiler deres faktiske reduserte kostnader.

Ved omleggingen av takster og rabatter ble det lagt til grunn utvidet bruk av passeringstak<sup>15</sup> og timesregel<sup>16</sup> som insentiv for å gå over til nytt takst- og rabattsystem. Begge fungerer som storbrukerrabatter og har krevd gyldig avtale og elektronisk brikke hos bilistene. Ordningene har vært begrunnet i rettferdighetshensyn om å redusere belastningen for de trafikantene som har et reise-mønster som medfører mange passeringer innen samme time eller måned. Ut ifra effektivitetshensyn er derimot bruken av timesregel og passeringstak uheldig ettersom det innebærer at noen trafikantgrupper subsidierer andre og gir insentiver til økt trafikk (Bruvoll, et al., 2019-2020).

Til tross for intensjonen i reformen om forenkling er det imidlertid uttrykt en bekymring blant informantene om at systemet for takster og rabatter over tid er blitt mer komplisert. Det pekes på at det er store forskjeller lokalt, særlig i byene, når det gjelder hvilke ordninger som gjelder. For eksempel er det i Oslo blitt innført tre ulike takstløsninger for lette nullutslippskjøretøy, og flere ulike takstsoner (Indre ring og Oslingen har innkreving i begge retninger, mens Bygrensen kun har innkreving inn mot Oslo). Dette kan gjøre det mindre oversiktlig for bilistene og gir grunnlag for å stille spørsmålsteget ved brukervennligheten.

Det er i intervjuene også fremkommet at man i flere tilfeller opplever lokalt press for å innføre lokale særordninger og fritak, også etter godkjent bompengeproposisjon.

Økt omfang av lokale særordninger vil kunne oppleves som positivt for interessentene som oppnår en fordel gjennom ordningen, men vil samlet sett bidra til økt kompleksitet. På sikt kan dette også utfordre inntektsgrunnlaget i de ulike prosjektene og virke kostnadsdrivende for innkrevingen.

#### 4.1.3 Fritaksordninger

Skillet mellom operatør og utsteder i bompenginnkrevingen innebærer at brikkeavtaler må inngås med utsteder og søknader om fritak (forutsetter avtale) må rettes til bompengeselskapet som krever inn bompenger på strekningen hvor det ønskes fritak.

<sup>13</sup> Kjøretøykategori M1 består av biler for persontransport med maksimum åtte sitteplasser i tillegg til førerstedet og omfatter bobiler, campingbiler og enkelte større personbiler

<sup>14</sup> Bompengereformen: Enklere og mer brukervennlig takst- og rabattsystem - regjeringen.no

<sup>15</sup> Passeringstak er en ordning med et maksstak på antall passeringer per kjøretøy som det skal betales bompenger for innenfor en kalendermåned.

<sup>16</sup> Timesregel brukes hovedsakelig i bomringer og innebærer en øvre grense for antall passeringer som det skal betales bompenger for i løpet av en time.

Informanter fra et bompengeselskap viser til at regelverket for fritak (takstretningslinjer og takstvedtak) ikke nødvendigvis henger sammen med dagens systemløsning og at det kan skape utfordringer.

Ett bompengeselskap oppgir også at de opplever at Statens vegvesen er usikker på rollen som klageinstans for vedtak om fritak. Vedtak om fritak er offentlig saksbehandling underlagt forvaltningsloven, og Statens vegvesen er klageinstans for bompengeselskapenes vedtak om fritak. Det forekommer blant annet at SVV henvender seg til bompengeselskapene om enkeltsaker som er til behandling hos bompengeselskapene. Dette er i strid med forvaltningsrettslige prinsipper, da klageinstansen ikke skal være involvert i enkeltsaker før det eventuelt blir en klagesak.

J.f. veglova § 27 siste ledd heter det at «Departementet kan i forskrift fastsette generelle føresegnere om takstar etter første og andre ledd og føresegnere om plikta til å betale bompengar.» Fritak for bompenger i bomringer er regulert i Statens vegvesens Veileder for Bompengeprojekter kap. 6.3.6. Her er det bompengeselskapene som er gitt myndighet til å innvilge fritak for forflytningshemmede i bomringer (fritaket gjelder ikke i øvrige bomstasjoner). Vegdirektoratet er i veilederen opplyst som klageinstans. Hverken vilkår for å innvilge fritak, retten til å utstede vedtak eller Vegdirektoratets rolle som klageorgan er imidlertid fastsatt i forskrift. Dette er et av de forhold der reguleringen / hjemmelsgrunnlaget bør gjennomgås. En aktuell løsning kan være å regulere dette i Forskrift om betaling av bompenger.

Når det gjelder SVVs inngripen i enkeltsaker, er det problematisk at klageorganet engasjerer seg / påvirker utfallet av enkeltvedtak. Organet vil i så fall være inhabil i en eventuell etterfølgende klagesak. Om dette kan løses ved at klagen behandles av et overordnet/sideordnet organ i SVV til det organet som har engasjert seg, må i så fall vurderes konkret. Men, i alminnelighet er det et prinsipp at det skal være et klart skille mellom det organet som utsteder vedtak og klageorganet. Kravet til ugildhet er spesielt strengt ved behandling av klager på vedtak.

#### 4.1.4 Tekniske begrensninger og behov for nasjonale føringer

1. mai 2021 ble det rullet ut en ny kjerneløsning for innkreving av bompenger gjennom AutoPASS-systemet. I Statens vegvesens interne evaluering av bompengereformen pekes det på at den nye

løsningen er mer fleksibel enn den gamle når det gjelder muligheten for ulik innretning av takster og rabatter, men det er likevel begrensninger. SVV understreker at lokalpolitiske valg om takster og rabatter i nye prosjekter må ligge innenfor rammene av de til enhver tids gjeldende takstretningslinjene. Som nevnt er det særlig i bypakker lokale ønsker om løsninger som ikke er i samsvar med regelverket. Ønskene kan være vanskelige å implementere fra et teknisk ståsted, ifølge SVV.

SVV understreker at det er behov for klare nasjonale føringer for hvilke kjøretøyklasser som det kan gis differensierte takster for. I dag finnes det betydelig rom for å tilpasse takst- og rabattsystem til lokale forhold innenfor rammene av gjeldene nasjonale takstretningslinjer. Det bør imidlertid være gjennomsluktighet når det gjelder hvilke muligheter som ligger i takstsystemet, særlig av hensyn til bilistene som har rett til å vite hva de betaler for.

## 4.2 Bruk av bompengebrikke

Under omtale av bompengereformen i Meld. St. 25 (2014-2015) går det frem at Regjeringen ville stimulere til at det ble mer økonomisk attraktivt for bilistene å ha bompengebrikke. Hensikten var å effektivisere driften av innkrevingen ved at driftskostnadene i bompengeselskapene ble redusert. I Prop. 1 S Tillegg 2 (2015-2016) ble den generelle rabattsatsen økt fra 10 til 20 prosent for kjøretøy i takstgruppe 1 som er utstyrt med elektronisk brikke og gyldig avtale. Samferdselsdepartementet la til grunn at en generell rabatt på 20 prosent stod i forhold til de administrative besparelsene bompengeselskapet har ved bruk av brikke.<sup>17</sup> Ettersom det ble innført obligatorisk brikke for kjøretøy i takstgruppe 2, falt hensikten med rabatter overfor denne gruppen bort.

I det videre gjøres det et skille mellom brikke og avtale. Den elektroniske brikken brukes til å registrere kjøretøy som passerer i innkrevingspunktene. Gyldig brikke krever at det er inngått brikkeavtale med en brikkeutsteder.

Ved utgangen av 2020 var det om lag 2,8 millioner AutoPASS-brikker i bruk i Norge (Vegdirektoratet, 2021).

### 4.2.1 Brikkeandel

Tabell 4-1 viser utviklingen i brikkeandelen (antall passeringer hvor brikke er registrert i forhold til totalt antall passeringer) i perioden 2015-2020. Andelen er beregnet fra passeringer i bomstasjonene som bruker

<sup>17</sup> Omtalt her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen>

[solberg/sd/pressemeldinger/2015/bompengereformen-enklere-og-mer-brukervennlig-takst-og-rabattsystem/id2460523/](https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/sd/pressemeldinger/2015/bompengereformen-enklere-og-mer-brukervennlig-takst-og-rabattsystem/id2460523/)

AutoPASS, og inkluderer ikke ferjestrekninger med bompengerekravning.

Brikkeandelen har ligget stabilt på rundt 80 prosent siden 2015, men gått noe ned de senere årene. Brikkeandelen for 2021 vil først være klar ved årsskiftet 2022/2023 i den endelige rapporteringen til Statens vegvesen om bompengerekravningen (Vegdirektoratet, 2022).

**Tabell 4-1: Brikkeandel**

År	Brikkeandel	Brikkeandel (gyldig avtale)
2015	77,51 %	71,4 %
2016	77,14 %	71,7 %
2017	78,26 %	72,3 %
2018	78,66 %	74,7 %
2019	77,79 %	74,2 %
2020	77,72 %	72,7 %

Kilde: (Vegdirektoratet, 2021)

Brikkeandelen er noe høyere i bypakker enn i riks- og fylkesveiprosjekter, og i 2020 var andelen henholdsvis 80, 69 og 75 prosent (Vegdirektoratet, 2021).

En del av passeringene med brikke er knyttet til ikke-gyldige brukeravtaler. Ved å utelukke disse passeringene ser man at den reelle brikkeandelen er noen prosentpoeng lavere hvert år (vist i høyre kolonne i Tabell 4-1).

#### 4.2.2 Avtaleandel

Passeringer kan være tilknyttet en gyldig brukeravtale selv om brikken ikke blir registrert ved passering av bomstasjonen. Manglende registrering kan skyldes feil på brikken, feilplassert brikke, frontruter som forhindrer at brikke blir avlest korrekt, feil på vegkantutstyret eller at bruker ikke har installert brikke i kjøretøyet (Vegdirektoratet, 2021).

Som vist i Tabell 4-2 og Tabell 4-1, er andelen passeringer tilknyttet en brukeravtale noe høyere enn andelen passeringer der brikke registreres. Avtaleandelen har økt selv om det har vært en årlig nedgang i brikkeandel siden 2018. Forskjellen i brikkeandel og avtaleandel innebærer at en viss andel av passeringene i bomstasjonene var avtalepasseringer hvor brikke ikke ble registrert. I 2020 var det om lag 219 millioner passeringer hvor brikke ikke ble registrert (Vegdirektoratet, 2021).

En forklaring på det ikke er én til én sammenheng mellom avtaleandel og brikkeandel kan være at bruk av brikke ikke har økonomisk betydning for bilistene så lenge de har inngått avtale med en utsteder. Det er derfor ikke økonomiske insentiver til å ta i bruk

brikken for bilistene, og i tilfeller der skiltnummer av ulike grunner ikke er lesbart kan dette også gi en besparelse for bilistene.

**Tabell 4-2: Avtaleandel**

År	Avtaleandel
2015	83,9 %
2016	84,6 %
2017	84,1 %
2018	86,6 %
2019	88,3 %
2020	89,7 %

Kilde: (Vegdirektoratet, 2021)

Avtaleandelen varierer mye mellom ulike bompengeprosjekter, fra 25 prosent til i overkant av 85 prosent (Vegdirektoratet, 2021). Andelen er høyest i enkelt byområder, og lavest på strekningsvise prosjekter eller enkeltprosjekter. I 2020 hadde rundt 70 prosent av prosjektene en økning i brikkeandelen sammenlignet med 2019, mens i underkant av 90 prosent av prosjektene hadde en økning i avtaleandelen (Vegdirektoratet, 2021).

Den tidligere omtalte justeringen av rabatten på bruk av brikke til 20 prosent, kan ha hatt en positiv innvirkning på avtaleandelen ettersom det har medført større insentiv for bilistene til å inngå brikkeavtaler. Hvorvidt denne utviklingen vil fortsette, er vanskelig å si noe om. Bompengeselskapene har oppgitt i intervju at det er utenfor deres område å vurdere om andelen brukeravtaler kan økes fremover. Utskillingen av utstedervirksomheten fra bompengeselskapene innebærer at muligheten for å øke avtaleandelen i stor grad ligger hos de kommersielle utstederne.

Kjøretøysiere uten AutoPASS-avtale risikerer å bli belastet uforholdsmessig mye bompenger som følge av at de ikke får brikkerabatt eller omfattes av timesregel og månedstak. Dette kan slå skjevt ut særlig i byområder med bomringer hvor det er mange passeringer. Informanter trekker frem at kjøretøy i næring, f.eks. budbiler, kan være spesielt utsatt i denne sammenheng. I den grad slike tilfeller oppstår, trekker de i retning av en svekket brukervennlighet.

### 4.3 Konklusjon om brukervennlighet

Et av tiltakene i bompengereformen handlet om å forenkle takst- og rabattstrukturen. Basert på informasjonsgrunnlaget for denne utredningen, virker dette delvis å ha skjedd. På et overordnet nivå er takst- og rabattsystemet enklere og mer enhetlig, hvilket trolig har bidratt til økt brukervennlighet. Rabatten for bruk av bompengebrikken er

standardisert for hele landet og satt til 20 prosent. Standardisering av rabatten anses som positivt fra aktørenes side. Det har fra et av bompengeselskapene blitt stilt spørsmål ved om 20 prosent rabatt gjenspeiler deres faktiske reduserte kostnader.

Det synes videre å være en tendens, i perioden etter reformen ble innført, i retning av økt omfang av tids- og miljødifferensiering av takster i byområdene. Dette vil kunne oppleves som positivt for interessentene som oppnår en fordel gjennom ordningen, men vil samlet sett bidra til økt kompleksitet. Det kan derfor argumenteres for at en slik praksis vil svekke brukervennligheten i sektoren som helhet. På sikt kan dette også utfordre inntektsgrunnlaget i de ulike prosjektene, og det kan virke kostnadsdrivende grunnet økt behov for tilpasning av innkrevingsløsningene.

Avtaleandelen har økt i perioden 2015-2020, som er positivt for brukervennligheten i sektoren, dog reflekteres ikke dette i en tilsvarende økning i brikkeandelen. Utskillelsen av utstederfunksjonen innebærer at ytterligere økning i avtale- og brikkeandel i stor grad ligger utenfor bompengeselskapet og myndighetenes direkte kontroll.

## 5. Kontroll og styring med bompengesektoren

*Sammenslåingen av bompengeselskaper og innføringen av et mer konsentrert eierskap, har bidratt til å øke myndighetenes mulighet for kontroll og styring. Dette har lagt til rette for tettere oppfølging av bompengeselskapene. Samtidig er betydelige andeler av kostnadene til innkreving utenfor bompengeselskapenes kontroll. Det er viktig å sikre oppfølging og kontroll også av kostnader og effektivitet på disse områdene.*

Kapittelet er strukturert som følger:

- 5.1 gir en oversikt over aktørene bompengesektoren før og etter reformen. Rollen til hver blir beskrevet nærmere, i tillegg gjøres det en overordnet vurdering av aktørens rolle og konsekvenser av bompengereformen for aktøren.
- I 5.2 gis det en konklusjon om myndighetenes mulig for kontroll og styring med bompengesektoren.

### 5.1 Aktørene i bompengesektoren før og etter reformen

Med bompengereformen, jf. Meld. St. 25 (2014-2015), skulle antall bompengeselskaper med ansvar for innkrevingen av bompenger i Norge reduseres til

et fåtall selskaper. Rollen som AutoPASS-utsteder skulle skilles ut rent organisatorisk i egne utstederselskaper. Det skulle i tillegg etableres en rentekompensasjonsordning, som etter om lag ett år ble erstattet av en tilskuddsordning. Statens vegvesens rolle og takst- og rabattsystemet skulle videre vurderes i lys av omorganiseringen.

Gjennom forhandlinger mellom staten og fylkeskommunene har det blitt etablert fem regionale aksjeselskaper der fylkeskommunene regionvis gikk sammen om eierskapet. Videre er det blitt inngått bilaterale bompengeavtaler mellom Samferdselsdepartementet og det enkelte regionale bompengeselskapet som innebærer at selskapet kan kreve inn bompenger mot at selskapet forplikter seg til bruk av bompengene etter det som er besluttet av Stortinget i hver enkelt bompengeproposisjon (Samferdselsdepartementet, 2022).

Etter utstederforskriften hadde bompengeselskapene en overgangperiode til å skille ut utstederfunksjonen fra bompengeselskapene med frist innen utgangen av 2021. Det er nå etablert et nytt kommersielt marked for utstedertjenester med syv godkjente utstederselskaper per oktober 2022.

Bompengesektoren består av en rekke ulike aktører som har til dels overlappende roller. Tabell 5-1 gir en oversikt over aktørene i bompengesektoren og deres ansvarsområder og roller før og etter reformen.

Tabell 5-1: Oversikt over aktørene i bompengesektoren og deres ansvarsområder/roller før og etter reformen

Aktør	Før bompengereformen	Etter bompengereformen
Samferdselsdepartementet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overordnet ansvar for vei- og bompengesektoren</li> <li>• Eieroppfølging av Statens vegvesen med lite styringsinformasjon om bompengesektoren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overordnet ansvar for vei- og bompengesektoren</li> <li>• Eieroppfølging av Statens vegvesen med <b>teftere oppfølging</b> av bompengesektoren i <b>etatsstyringsdialogen</b></li> </ul>
Statens vegvesen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sektoransvar for å følge opp nasjonale oppgaver for hele veitransportsystemet og bompengesektoren, herunder: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fagorgan som kvalitetssikrer planprosessen</li> <li>- Gir tillatelse til bompengeneinnkreving under forutsetning av at det stilles midler til disposisjon overfor en oppdragsgiver</li> <li>- Takstmyndighet</li> <li>- Ansvar for å anskaffe innkrevingsutstyr, herunder vegkantutstyr og lokale IT-løsninger</li> <li>- Følger opp bompengeselskapene, herunder selskapets økonomi</li> <li>- Kundehevninger fra brukere</li> <li>- Rapporterer til Samferdselsdepartementet</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sektoransvar for å følge opp nasjonale oppgaver for hele veitransportsystemet og bompengesektoren, herunder: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fagorgan som kvalitetssikrer planprosessen</li> <li>- Gir tillatelse til bompengeneinnkreving gjennom prosjektavtale</li> <li>- Takstmyndighet</li> <li>- <b>Godkjenner utstederselskaper</b></li> <li>- Ansvar for å anskaffe, drifte og forvalte felles systemløsninger</li> <li>- <b>Fører tilsyn med regionale bompengeselskaper og utstedermarkedet, samt tvisteorgan mellom utstedere og bompengeselskaper</b></li> <li>- Rapporterer til Samferdselsdepartementet</li> </ul> </li> </ul>
Kommune/fylkeskommune	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eier av bompengeselskapene (både fylkeskommuner og kommuner)</li> <li>• Genererer bompengefinansiering gjennom lokalpolitiske vedtak</li> <li>• Fatter bindende vedtak om å stille garanti overfor bompengeselskapets långivere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eier av bompengeselskapene (<b>kun fylkeskommuner og Oslo kommune</b>)</li> <li>• Genererer bompengefinansiering gjennom lokalpolitiske vedtak</li> <li>• Fatter bindende vedtak om å stille garanti overfor bompengeselskapets långivere</li> </ul>
Oppdragsgiver	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utarbeider faglig grunnlag for bompengesak og innspill til proposisjonstekst</li> <li>• Står for utbyggingen og har rett til å rekvirere midler fra et bompengeselskap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utarbeider faglig grunnlag for bompengesak og innspill til proposisjonstekst</li> <li>• Står for utbyggingen og har rett til å rekvirere midler fra et bompengeselskap</li> </ul>
Bompengeselskap	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 60 selskaper (i hovedsak ett selskap per bompengeprojekt)</li> <li>• Finansierer bompengedelen av utbyggingen</li> <li>• Innkrever bompenger og forvalter bompengemidlene</li> <li>• Stiller midler til disposisjon for Oppdragsgiver</li> <li>• Ansvar for å drift og vedlikehold av innkrevingsutstyr</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 regionale bompengeselskaper som er organisert som aksjeselskaper</li> <li>• Finansierer bompengedelen av utbyggingen</li> <li>• Bidrar i planprosessen med uttalelsesrett og gir råd om bomplassering før lokalpolitisk behandling</li> <li>• Inngår finansieringsavtale med Oppdragsgiver</li> <li>• Innkrever bompenger og forvalter bompengemidlene fra brukere uten brukeravtaler med utstederselskaper, herunder utenlandsregistrerte kjøretøy</li> <li>• Ansvar for å anskaffe, drifte og forvalte lokalt innkrevingsutstyr, herunder vegkantutstyr og operatørløsninger</li> <li>• Detaljert rapportering om bompengeprojekter til Statens vegvesen</li> </ul>
Utstedere	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 40 utstedere</li> <li>• Bompengeselskapene hadde den formelle rollen som utsteder der omtrent halvparten av selskapene utførte utstederfunksjonen i egenregi og halvparten gjennom eksterne driftsoperatører</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 kommersielle utstederselskaper med tillatelse til å inngå brukeravtale og utstede brikker for bruk i AutoPASS-Samvirke</li> <li>• Rett til å inngå brukeravtaler med bilister og derigjennom kreve inn bompenger på vegne av bompengeselskapene.</li> <li>• Forholdet til bompengeselskapene er regulert gjennom bilaterale utstederavtaler.</li> </ul>

Kilde: Meld. St. 25 (2014–2015), Håndbok V718 Bompengeprojekter og Veileder bompengeprojekter. Kommentar: tekst i grått omfatter ansvar som ikke lenger gjelder, tekst i uthøvet skrift omfatter endringer som følger av reformen.

### 5.1.1 Statens vegvesen

#### Beskrivelse av Statens vegvesens rolle

Statens vegvesen har flere ulike roller i bompengesektoren. Vegvesenet er delt inn i ulike avdelinger med respektive ansvarsområder, og fungerer som både fagmyndighet, tilsyn- og godkjenningsmyndighet, forvalter av AutoPASS og oppdragsgiver.

#### Fagmyndighet

Myndighetsoppgavene innen bompengesektoren er delegert til Statens vegvesen, herunder Vegdirektoratet. Statens vegvesen har dessuten i henhold til instruks for Statens vegvesen et nasjonalt koordineringsansvar og faglig ansvar for bompengesektoren, og skal også sørge for samlet rapportering om bompengesektoren til Samferdselsdepartementet. Departementet har de seneste årene stilt større krav til vegvesenets rapportering om utviklingen i bompengesektoren. Dette gjenspeiles i de årlige rapportene om bompengerekravet som har blitt betraktelig mer omfattende.

Statens forvaltning av bompengedokumentene er lagt til Vegdirektoratet. Det er videre Vegdirektoratet som inngår prosjektavtaler med bompengeselskapene, der bompengeselskapene gis tillatelse til å kreve inn bompenger.

Vegdirektoratet er delegert ansvaret som takstmyndighet fra Samferdselsdepartementet. Dette innebærer at Vegdirektoratet har ansvaret for å fastsette takstopplegg for bompengerekravet etter søknader og fatte takstvedtak.

#### Tilsyns- og godkjenningsmyndighet

Vegdirektoratet fører tilsyn med at de regionale bompengeselskapene overholder sine forpliktelser beskrevet i bompengedokumentene og prosjektavtalen for det enkelte prosjekt.

Tilsyn med utstedermarkedet, herunder godkjenning av nye utstedere, ligger også under tilsynsfunksjonen til Vegdirektoratet.

Vegdirektoratet er i tillegg tvisteorgan i tilfeller det foreligger en tvist mellom utstedere og bompengeselskap.

#### Forvalter av AutoPASS

Statens vegvesen v/Transport og samfunn har ansvaret for å anskaffe, implementere, vedlikeholde, drifte og eie kjerneløsningen og sentrale tekniske løsninger i AutoPASS.

Vegvesenet leder også AutoPASS Forum, som er et samarbeidsforum som skal sikre interoperabilitet og

effektivitet i AutoPASS. Her deltar også operatører (bompengeselskapene) og utstedere.

I brev av 17. mars 2017 fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet fremgår det at intensjonen var at når ny kjerneløsning var i drift, skulle ansvaret overtas av de regionale bompengeselskapene. Det ble imidlertid pekt på at dette fordret at bompengeselskapene inngår et forpliktende samarbeid seg imellom som gjør dem i stand til å overta ansvaret for kjerneløsningen. Videre heter det at endelig overtakelse først vil fastsettes når departementet er forsikret om at en overføring av ansvaret er forsvarlig. Det er så vidt oss bekjent ikke lagt konkrete planer for om og når en slik overføring av ansvaret eventuelt skal skje.

#### Oppdragsgiver

Statens vegvesen er også oppdragsgiver for statlige veiprosjekter og har i så måte interesse av at bompengeprojekter vedtas. I dette ligger ansvar for å utrede bompengesaker, lage faglige grunnlag for lokalpolitisk behandling og ekstern kvalitetssikring (KS2), sende saker til lokalpolitisk behandling og utarbeide utkast til Stortingsproposisjon.

#### Dagens situasjon og konsekvenser av bompengereformen

Statens vegvesens ansvar i dag er primært som myndighet overfor bompengeselskap og utstedere. Statens vegvesen sørger også for nødvendig samordning av sektoren gjennom å forvalte felles kravspesifikasjoner og betaling gjennom AutoPASS.

Statens vegvesen har de seneste årene gjennomgått betydelig omorganisering og blitt påvirket av regionreformen, bompengereformen og annet. Store deler av endringene i Statens vegvesen har vært forårsaket av andre forhold enn bompengereformen.

Det er likevel relevant å evaluere Statens vegvesens ulike roller i lys av organisasjonens sentrale plass i sektoren. En mulig utfordring for Statens vegvesen er at organiseringen er noe mer fragmentert enn før, og enkelte informanter peker på risiko for rollekonflikt, og vegvesenet har selv blant annet pekt på at det bør vurderes å flytte tvisteløsningsorganet ut av Statens vegvesen.

At Statens vegvesen eier og forvalter deler av kjerneløsningen i AutoPASS kan tilsvarende vurderes å være i konflikt med rollen som fag- og tilsynsmyndighet selv om arbeidet gjøres i ulike enheter under Vegdirektøren. Det kan også være gode grunner til at sentral infrastruktur skal beholdes i Statens Vegvesen. Hensyn til forutsigbarhet tilsier uansett at det bør gjøres nærmere vurderinger og avklares hvor det fremtidige eierskapet til kjerneløsningen skal ligge, herunder også hvordan det

best kan etableres mekanismer for styring og kontroll av virksomheten på dette området. Det er også viktig at det sikres koordinering mellom ulike enheter i internt i vegvesenet.

### 5.1.2 Fylkeskommunene

#### Beskrivelse av Fylkeskommunens rolle

De regionale bompengeselskapene eies av ulike konstellasjoner av fylkeskommuner og Oslo kommune (se oversikt over eiere av de respektive bompengeselskapene i kapittel 1.)

Som eier er fylkeskommunene og Oslo kommune ansvarlig for å velge styret i bompengeselskapene og avholde generalforsamlingen. Fylkeskommunene eier mange ulike selskap og har etablerte funksjoner for eierskap og styring, og har avdelinger som jobber med dette.

I denne utredningen har vi konsentrert oss om hvordan eierstyringen foregår i tre utvalgte fylkeskommuner: Viken, Rogaland og Vestland.

Viken utarbeider årlige eierskapsrapporter om selskapene det har eierandeler i, herunder bompengeselskapene Fjellinjen og Vegfinans. Eierskapsrapportene beskriver eierstyringen til fylkeskommunen, deriblant prinsippene for god eierstyring, og inneholder oppdatert informasjon og nøkkeltall om selskapene (Viken fylkeskommune, 2022).

Ferde utarbeider halvårlige eierrapporter (Ferde, 2022) til sine eiere (Vestland fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune og Agder fylkeskommune) om utviklingen i selskapets drift, fokusområder, mandat og føringer m.m. Dette sikrer fylkeskommunene nyttig styringsinformasjon utover årsregnskaper fra bompengeselskapet.

Som oppdragsgiver skal fylkeskommunene/kommunene utarbeide rekvireringsplan i samråd med det regionale bompengeselskapet og inngå finansieringsavtaler med bompengeselskapet.

Det er også oppdragsgiver som er ansvarlig for grunnarbeid knyttet til plassering av bomstasjoner og annen tilrettelegging for bompengeselskapets innkreving.

Fylkeskommunene og kommunene er også garantist for bompengeselskapets låneopptak for at bompengeselskapene skal få gunstige lånebetingelser.

#### Dagens situasjon og konsekvenser av bompengereformen

Ifølge informantene har styring og kontroll i bompengesektoren blitt forenklet som følge av endret

eierstruktur i selskapene, altså at fylkeskommunene har overtatt hele eierskapet.

Tidligere var det mer spredt eierskap i bompengeprojektene og selskapene, og eierne hadde til dels ulike interesser. Mange av prosjektene var eid av både fylkeskommuner, kommuner og til dels private aktører. Med en ny og mer konsentrert eierstruktur, der fylkeskommunen har fått en tydeligere rolle, har rolledelingen blitt forenklet også på eiernivået. Det har altså vært to former for konsolidering som har gjort styringen og rolledelingen enklere, både færre bompengeselskaper og færre eiere.

At fylkeskommunene nå eier bompengeselskapene 100 prosent samtidig som at de har garantiansvaret, er trolig hensiktsmessig i lys av insentivene til å ha en aktiv eierstyring og sørge for økonomisk effektive prosjekter. Dette kan også legge grunnlag for at lokalpolitikere ikke har like sterke insentiver til å redusere takstene, men heller ser verdien i at bompengeprojektene er økonomisk bærekraftige.

Vårt informasjonsgrunnlag tyder på at fylkeskommunene med relativt stort garantiansvar og lokalpolitisk interesse også følger opp selskapene tett. Dette er trolig positivt sett opp mot målet om å legge til rette for en mer effektiv innkreving. Vi vurderer det som hensiktsmessig at fylkeskommunene som eier og garantist følger økonomien i prosjektene og stiller forventninger til selskapene, særlig der garantiansvaret er betydelig.

En fortsatt utfordring i bompengesektoren er imidlertid at det er mange aktører som har styringsansvar overfor bompengeselskapene. I utgangspunktet er bompengeselskapene aksjeselskaper med begrenset ansvar, som driftes i tråd med aksjeloven og med fylkeskommunene som eiere. Imidlertid skiller selskapene seg fra standardtilfeller ved at mye av styringen også foregår av andre enn eier. Å sørge for gode grenseflater i styringen mellom ulike interessenter, herunder fylkeskommunene og statlige organer, er derfor viktig i årene som kommer. At eierskapet nå er mer konsentrert, er trolig hensiktsmessig i lys av dette.

### 5.1.3 Bompengeselskapene

#### Beskrivelse av bompengeselskapenes rolle

Som følge av fullføringen av bompengereformen er det nå fem regionale bompengeselskaper i Norge. Gjennom inngåtte bompengavtaler med Samferdselsdepartementet har bompengeselskapene en generell rett til å kreve inn bompenger på offentlig vei. Bompengavtalen beskriver de overordnede rammene for bompengeselskapets aktivitet, herunder nærmere krav til selskapenes organisering og



virksomhet, samt partenes øvrige rettigheter og plikter.

Bompengeselskapenes hovedoppgave er å finansiere vedtatte utbyggingsprosjekter gjennom låneopptak og/eller bompenginntekter.

Når et vedtak om et bompengeprojekt foreligger, skal bompengeselskapet inngå og følge opp forpliktelser i følgende avtaler:

- Prosjektavtale med Statens vegvesen: Prosjektavtalen gir rett til bompenginnkreving og fastlegger bompengeselskapenes oppgaver og rettigheter. Den plikter samtidig bompengeselskapet til å inngå en finansieringsavtale med en oppdragsgiver for rekvirering av midler.
- Finansieringsavtale med oppdragsgiver: Finansieringsavtalen angir de nærmere vilkårene for bompengeselskapets finansieringsplikt, og sikrer oppdragsgivers rett til rekvirering av bompengemidler.
- Utstederavtale med godkjente utstederselskaper: Norske bompengeselskaper er forpliktet til å inngå som operatører i AutoPASS Samvirke. Utstederavtalen regulerer utstederselskapenes innkreving av bompenger for brukere med brukeravtale med utstederselskapene. Det er bompengeselskapene som selv står for innkreving av bompenger og kundeservice for brukere uten brukeravtale.

Alle de fem regionale bompengeselskapene er organisert som aksjeselskap, og er derfor selvstendige juridiske rettssubjekt. Dette innebærer at selskapene har et selvstendig ansvar for egen virksomhet og økonomiske stilling. Under dette ligger ansvaret for forvaltningen av bompengemidler og sikre forsvarlig styring av bompengeprojektets økonomi i tråd med inngåtte avtaler. I tillegg har bompengeselskapene en forpliktelse overfor sine garantister.

Bompengeselskapene har også ansvaret for å etablere, drifte og avvikle bomstasjonene. Det er også bompengeselskapene som anskaffer, implementerer, drifter og eier utstyret de trenger for å utføre sine oppgaver knyttet til innkrevingen, det vil si vegkantutstyret og operatørløsning. Bompengeselskapene plikter videre å varsle om særskilte forhold, foreslå tiltak ved behov, som f.eks. søke takstendringer, og levere periodiske rapporteringer til Statens vegvesen.

#### **Dagens situasjon og konsekvenser av bompengereformen**

Styringen av bompengeselskapene har på mange måter blitt betydelig forenklet som følge av konsolideringen i sektoren. Den tidligere

organiseringen, med mange flere selskaper, gjorde det mer krevende med informasjonsdeling, koordinering og styring. At det i dag kun er fem selskaper som er større og som opereres med en klarere kontinuitet enn før, er trolig svært positivt for muligheten både til styring og samarbeid på tvers av sektoren. Kontroll- og styringsmulighetene påvirkes på den annen side av at bompengeselskapene har blitt større og mer profesjonelle aktører med egne synspunkter i saker, til forskjell fra tidligere der Statens vegvesen tok et helhetlig ansvar for sektoren. Vår vurdering er likevel at for både Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen og fylkeskommunene vil mulighetene for direkte styring og kontroll være betydelig forbedret som følge av reformen.

#### **Infoboks 2: Bruk av gjennomsnittstakst**



Begrepet gjennomsnittstakst ble innført i forbindelse med stortingsbehandlingen av Prop. 1 S (2016-2017), og skulle være et tiltak for mer robuste finansieringsplaner. Med

gjennomsnittstakst menes gjennomsnittlig inntekt per passering hensyntatt effekt av rabatter, fritak og fordeling av kjøretøy på takstgrupper.

Hensikten var at det for hvert prosjekt ble beregnet en gjennomsnittstakst i forkant av hvert prosjekt og at denne ble benyttet som utgangspunkt for takstendringer. Sammenlikning av den fastsatte gjennomsnittstaksten med den reelle gjennomsnittstaksten vil over tid være en av flere indikatorer Vegdirektoratet bruker for å følge opp og kontrollere økonomien i de ulike prosjektene (Vegdirektoratet, 2021).

Informanter fra bompengeselskapene har vært positive til innføringen av gjennomsnittstakst. Det har bidratt til å øke prosjektene handlingsrom og dermed redusere usikkerhet om inndekning. Fra én informant har det vært påpekt at gjennomsnittstakst ikke fanger opp endringer i trafikkvolumet i prosjektene. I noen tilfeller kan trafikkvolumet være betydelig større enn først forutsett slik at økonomien i prosjektet likevel er bra selv om gjennomsnittstaksten kunne tilsi noe annet.

Trolig har reduksjonen til færre aktører også muliggjort utnyttelse av stordriftsfordeler og deling av kompetanse og erfaringer i sektoren. Dette har sannsynligvis gitt en mer effektiv forvaltning i sektoren, og gir trolig muligheter for ytterligere gevinster fremover. Fordi bompengeselskapene fremdeles har store fellestrekk i tjenestene som tilbys, er det

sannsynligvis store potensielle gevinster knyttet til ytterligere samarbeid på tvers.

De regionale bompengeselskapene har for øvrig påpekt i intervjuer at det er betydelige andeler av deres kostnader som er til dels utenfor deres kontroll. De viktigste kostnadskomponentene er her kostnader de belastes fra Statens vegvesen knyttet til kjerneløsningen, samt utstedergodtgjørelsen som betales til utsteder. Ifølge bompengeselskapene innebærer dette at kostnadsbasen de selv kan effektivisere er begrenset.<sup>18</sup>

Utskilling av utstedervirksomheten har medført at bompengeselskapene betaler utstederne en fast godtgjørelse («utstedergodtgjørelse») for innkrevningen fra avtalekundene. Denne er satt til 1,75 prosent eks mva. av netto akseptert transaksjonsbeløp mellom utsteder og operatør (bompengeselskap).

Flere bompengeselskaper oppgir også å oppleve lite transparens i kostnadene de belastes fra Statens vegvesen knyttet til drift av kjerneløsningen, og at de har begrenset innflytelse på innkjøp og utvikling av fellesløsningene. Dette til tross for samhandlingsarenaen AutoPASS Forum<sup>19</sup> som ble etablert for å sikre at bompengereformen skulle bli gjennomført slik det var planlagt.<sup>20</sup> Bompengeselskapene er representert både i styringsgruppen til AutoPASS Forum og i underliggende arbeidsgrupper.

Kostnadene knyttet til drift av Statens vegvesens fellesløsninger forventes å falle noe fremover grunnet avvikling av gammelt system og forventet ytterligere effektivisering som følge av overgang til nytt system, men det synes likevel å være rom for å se nærmere på hvordan styringsstrukturen for kjerneløsningen fungerer, samt vurdere hvorvidt det er behov for å øke transparens og innflytelse fra bompengeselskapene.

#### 5.1.4 Utstederselskapene

##### Beskrivelse av utstederselskapenes rolle

Utstederselskapenes virksomhet er regulert i utstederforskriften. Utstederselskapene er private, kommersielle selskaper som inngår brukeravtaler med bilistene om AutoPASS og formidler brikker. Selskapene kan også velge å tilby tilleggstjenester overfor sine kunder gjennom brikken.

Utstederne har ansvaret for å fakturere bilistene for bompaseringer med betalingsbrikker i alle AutoPASS-anlegg. Utstederselskapet overfører

deretter betaling for godkjente avtalepasseringer til bompengeselskapene. Midlene blir utbetalt til operatør uavhengig av om trafikantene betaler beløpet til utstederselskapet og utstederselskapet påtar seg dermed kredittrisiko knyttet til innbetalingene fra sine AutoPASS-kunder.

Utstederselskapene står også for kundekontakten med sine AutoPASS-kunder og håndterer klager/henvendelser fra kunder med avtale.

##### Dagens situasjon og konsekvenser av bompengereformen

Som beskrevet i mandatet for evalueringen er det ansett som for tidlig å vurdere utskillelsen av utstederfunksjonen og etableringen av et utstedermarked i evalueringen av reformen. Vi vil derfor ikke gå nærmere inn i problemstillingen her. Det er likevel mulig å peke på mulige fremtidige konsekvenser som man bør ha oppmerksomhet om:

- Utstederselskapene vil fremover ha mye av kontakten med kundene – det er viktig at utstederne sikres incentiver til å ivareta omdømme for bompengesektoren som helhet.
- Utstederselskapene får med dagens regulering en fast sats på 1,75 prosent av netto akseptert transaksjonsgrunnlag mellom utsteder og operatør. Det bør følges opp at inntekten står i forhold til utstedernes kostnader og risiko knyttet til å ivareta sine oppgaver.

#### 5.1.5 Samferdselsdepartementet

##### Beskrivelse av Samferdselsdepartementets rolle

Som overordnet myndighet for vei- og bompengesektoren skal Samferdselsdepartementet angi føringer og styringssignaler om bompengeneinnkrevningen. Gjennom etatsstyringen av Statens vegvesen skal Samferdselsdepartementet følge opp at Statens vegvesen utfører sine oppgaver og overholder sitt ansvar på en god og forsvarlig måte.

Samferdselsdepartementet inngår bompengeavtaler med de regionale bompengeselskapene der bompengeselskapenes rettigheter og ansvar er regulert. Samferdselsdepartementets oppfølging av bompengeselskapene er forankret i disse bompengeavtalene, som forvaltes av Statens vegvesen.

Punkt 19 i bompengeavtalen har som formål å legge til rette for at Statens vegvesen fører tilsyn og kontroll med at bompengeneinnkrevningen er mest mulig effektiv.

innfører AutoPASS-betaling, utstedere og internasjonale samarbeidsorganer.

<sup>20</sup> Omtalt her: <https://www.vegvesen.no/om-oss/presse/aktuelt/nasjonalt/autopass-forum-etablert>

<sup>18</sup> I Vedlegg C gis det et eksempel på andelen påvirkbare og ikke-påvirkbare kostnader.

<sup>19</sup> AutoPASS Forum har hatt som formål å bidra til å sikre interoperabilitet og effektivitet i samhandlingen mellom bompengeselskapene, Statens vegvesen, ferjeselskaper som

Bompengeselskapet er underlagt periodisk rapportering og skal sende årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning, samt uttalelse om prosjektmidler til Vegdirektoratet når dette foreligger. Regnskapet må kunne dokumentere at det ikke har foregått kryssubsidiering mellom prosjektene, noe som også må bekreftes av revisor.

#### **Dagens situasjon og konsekvenser av bompengereformen**

Samferdselsdepartementet har fått bedre styringsmuligheter enn før som følge av at antall bompengeselskaper er blitt redusert. Kontakten med selskapene, også via Statens vegvesen, har blitt enklere, også fordi selskapene i større grad er permanente. På eiersiden er det færre aktører, som anses for å være fordelaktig og kan gi muligheter for bedre koordinering mellom ulike interessenter.

En generell utfordring for staten i oppfølgingen av bompengeselskapene, kan være at denne kun er regulert gjennom bompengesavtalen. Selskapene er i utgangspunktet aksjeselskaper med begrenset ansvar som styres av sine eiere (fylkeskommunene). Muligheten for innsyn og kontroll er avtaleregulert og avhenger av samtykke fra selskapene. I praksis synes det imidlertid som at Samferdselsdepartementet får god informasjon fra selskapene. Statens vegvesen stiller krav til rapportering fra bompengeselskapene, og rapporteringen oversendes departementet som ved flere anledninger har stilt spørsmål og bedt om utdyping av ulike deler i rapporteringen.

Kontrollen med kostnadene knyttet til innkrevingen som ligger utenfor bompengeselskapenes kontroll synes å være noe mindre utviklet og standardisert. Det bør derfor vurderes å etablere rutiner som sikrer kontroll med utviklingen i kostnader også hos Statens vegvesen og hos utstederne.

## **5.2 Konklusjon om myndighetenes kontroll og styring**

Et av målene med bompengereformen var å sørge for bedre tilrettelegging for myndighetenes kontroll og styring med å sikre at bompengennektingen er mest mulig effektiv. Våre funn tyder på at sammenslåingen av bompengeselskaper i stor grad har bidratt til dette. Færre selskaper har gitt mulighet for bedre styring, både fra eiere, Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen, og reformen har bidratt til økt profesjonalitet og samling av kompetanse i bompengeselskapene. Videre har et mer konsentrert eierskap i bompengeselskapene, der fylkeskommunene nå eier 100 prosent, også gitt bedre muligheter for eierstyring og koordinering mellom ulike interessenter/myndigheter. At fylkeskommunene som eiere også er garantister, er

trolig positivt for insentivene til effektiv eierstyring. Vi finner at fylkeskommuner med relativt stort garantiansvar også følger selskapene tett, både i den formelle eierstyringen og i øvrig oppfølging.

En betydelig andel av kostnadene knyttet til innkreving av bompenger er imidlertid ikke direkte underlagt bompengeselskapenes kontroll. Dette gjelder i hovedsak utstederkostnader, samt kostnader knyttet til SVVs drift av kjerneløsningen. Utskillelsen av utstederselskapene har også medført at det for bompengeselskapene og staten er større avstand til kundene. Dette kan gi redusert kontroll med omdømme og brukervennlighet. Samferdselsdepartementet bør derfor følge opp og sikre insentiver til effektiv ressursbruk også hos disse aktørene.

## 6. Rettslige og avtalemessige forhold

*De fem regionale bompengeselskapene er organisert som aksjeselskap, og er derfor selvstendige juridiske rettssubjekt. Et sentralt spørsmål er om det rammeverket som er etablert, ivaretar den selvråderetten og det ansvaret som et aksjeselskap i henhold til aksjeloven er forutsatt å ha. I det følgende vil vi på et overordnet nivå kommentere det regelverket som sektoren styres gjennom.*

### 6.1 De rettslige rammene

#### 6.1.1 Forutsetninger fastlagt i lov

Den sentrale lovbestemmelsen er veglova § 27. Bestemmelsen, forutsatt Stortingets samtykke, delegerer til departementet retten til å fastsette at det skal kreves inn bompenger, størrelsen på avgiften og vilkår om bestemt bruk av avgiften. Videre angir bestemmelsen:

- Rammer for hvilke tiltak/investeringer avgiften kan benyttes til.
- Retten til å pantsette innkrevingsretten.
- Retten til å delegere retten til å håndtere personopplysninger.
- Retten til å fastsette generelle vilkår om takst/betalingsplikt.

Veglova gir ikke direkte føringer for valg av måten innkrevingen skal skje på, og heller ikke hvilke betingelser som gjelder for de aktørene som inngår i innfordringsløpet.

Veglova § 62 er en fullmaktshjemmel, der departementet gis fullmakt til å «gi overgangsføresegner og forskrifter elles til gjennomføring og utfylling av føresegnene i denne lova». En forutsetning for å gi forskrift jf. § 62 er slik vi tolker lovteksten at forskriften omhandler «gjennomføring og utfylling» av materielle vilkår /forutsetninger gitt i lovens øvrige paragrafer.

I § 27 er det eksplisitt opplyst hva som kan fastsettes i forskrift, hva som kan fastsettes av departementet med Stortingets samtykke og hva som krever departementets samtykke. For følgende forhold er departementet gitt forskriftsmyndighet:

- Foreløpig endring av takst ved konsentrasjon av forurensning (3. ledd)
- Behandling av personopplysninger (6. ledd)
- Generelle takstbestemmelser/ bestemmelser knyttet til betalingsplikt (7. ledd)

For følgende forhold er departementet gitt samtykkekompetanse:

- Pantsettelse av retten til å innkreve bompenger (4. ledd)
- Rett til å samtykke til behandling av personopplysninger (5. ledd)

I henhold til § 27 første og annet ledd er det departementet, med samtykke fra Stortinget, som beslutter at det skal kreves inn bompenger i de enkelte prosjektene (iverksetter Stortingets vedtak om å igangsette innkreving).

#### 6.1.2 Forutsetninger fastlagt i forskrift

Forskrift om betaling av bompenger (F28.11.2016 nr. 1418) er hjemlet i veglova § 27 i tråd med forutsetningene i bestemmelsens siste ledd. Forskriften retter seg mot betalingsplikten, og forskriftshjemmel følger av § 27 siste ledd. Forskriften er etter vår vurdering ikke direkte relevant for vurderingen av reformen. Dette er den eneste forskriften som er hjemlet i veglova § 27.

Forskrift om bruk av elektronisk brikke for motorvogner med tillatt totalvekt over 3 500 kg og forskrift om innkreving av bompenger for tunge godskjøretøy er etter vår vurdering heller ikke relevante i evalueringen av reformen. Men, vi har registrert at de forutsetninger som ligger i EU-direktiv 2004/52/EF (EFC-direktivet), der det er krav om at bompenganlegg skal akseptere en bombrikke som er gyldig i hele Europa, har vært nevnt som begrunnelse for utskillelsen av utstederfunksjonen. Direktivene vil imidlertid kunne ha relevans for anbefalte tiltak og legge beskrankninger for fremtidig utvikling av bompengesektoren

Utstederforskriften (F14.12.2018 nr. 1917) er hjemlet i veglova § 62, uten at det er angitt hvilken spesifikk bestemmelse i veglova forskriftsretten er knyttet til.

Forskriften setter krav til utstederselskapene og regulerer samhandlingen mellom disse og bompengeselskapene (operatør). Av § 4 fremgår det at Statens vegvesen er myndighetsorgan, både i relasjon til kontroll- og tilbaketrekkingmyndighet for utstederselskapene, og i relasjon til samhandlingen mellom utstederselskapene og bompengeselskapene.

Forskriften pålegger AutoPASS-utstederne å «inngå utstederavtale med alle operatørene i AutoPASS Samvirke». Dette gir en korresponderende plikt til bompengeselskapene om å inngå avtale med alle utstederne. Videre pålegger forskriften partene å

inngå avtalen basert på en standard fastlagt av Statens vegvesen.

Forskriften fastsetter videre størrelsen på utstedergodtgjørelsen, og gir departementet rett til å endre på denne satsen med tre måneders varsel.

Forskriften har videre en rekke bestemmelser om hvordan bompengeselskapene og utstederne skal samarbeide, hvilke garantier som skal stilles, krav til bruk av utstyr, kontroller m.m.

I § 30 er Statens vegvesen ilagt en plikt til å «utarbeide og ajourføre en områdeerklæring for AutoPASS Samvirke som omfatter samtlige av operatørene som er en del av samvirket». Det er satt krav til hvilken «informasjon» som områdeerklæringen skal inneholde, samt krav til at denne informasjonen gjøres offentlig tilgjengelig.

### 6.1.3 Forutsetninger fastlagt i avtale

Retten til å innkreve avgift er avtalesfestet i **bompengeavtalen** inngått mellom bompengeselskapene og departementet.

Bompengeavtalen fastsetter nærmere krav til de regionale bompengeselskapenes virksomhet. Avtalen angir ikke et hjemmelsgrunnlag, og har kun en henvisning til at avtalen har bakgrunn i bompengereformen presentert i Meld. St. (2014-2015) På rett vei – Reformen i veisektoren.<sup>21</sup> I formen gir avtalen inntrykk av å være en «frivillig» avtale mellom to juridiske enheter.

Innholdsmessig inneholder avtalen ikke ytelser og gjenytelser som normalt i en avtale inngått mellom to parter, men forutsetninger og krav knyttet til bompengeselskapenes virksomhet. Avtalen inkluderer videre en ensidig rett for departementet til å endre avtalen, blant annet på bakgrunn av politiske «føringer».

Avtalen regulerer også hvem som kan være eier av bompengeselskapet, og griper dermed også inn i fylkeskommunenes virksomhet. Avtalen har videre en del ordinære kontraktsbestemmelser som gir inntrykk av at det er snakk om en ordinær avtale mellom to likestilte rettssubjekt, blant annet en gjensidig oppsigelsesadgang og hevingsrett ved vesentlig mislighold. I avtalen er det inntatt delegasjonsrett til Statens vegvesen v/ Vegdirektoratet.

For hvert prosjekt inngås **prosjektavtale** mellom Statens vegvesen og det aktuelle regionale bompengeselskapet. Avtalen gir bompengeselskapet rett til å kreve inn avgiften, og en korresponderende plikt til å finansiere bompengeprosjektet. Av avtalen fremgår det at den er underordnet bompengeavtalen

(mal for prosjektavtale er inntatt som vedlegg til bompengeavtalen, og bompengeavtalen er inntatt som vedlegg til prosjektavtalen).

For hvert prosjekt inngås videre en **finansieringsavtale** mellom det regionale bompengeselskapet og den aktuelle oppdragsgiveren (SVV, Nye Veier eller fylkeskommune/kommune som veieier).

Også finansieringsavtalen er forankret i stortingsvedtaket. I tillegg til de forutsetninger som typisk fremgår av Stortingets vedtak, regulerer avtalen forhold som partene, som selvstendige rettssubjekt, har anledning til å avtale seg imellom. Malen som partene er forpliktet til å benytte, legger en del føringer som går ut over det som følger av de enkelte stortingsvedtakene, men vår vurdering er at finansieringsavtalen i all vesentlighet er konkretisering av Stortingets vedtak. Også denne avtalen opplyses å være underordnet bompengeavtalen. Avtaleteknisk henger ikke dette sammen da partene i disse to avtalene ikke er de samme.

**Utstederavtalen** inngås mellom to selvstendige rettssubjekt, som begge er organisert som aksjeselskap. Alle betingelsene i avtalen er fastlagt av Vegdirektoratet.

Avtalen pålegger partene et felles ansvar på flere punkter, med hovedmål å «sørge for at innkreving av bompenger og ferjebetaling på det offentlige vegnettet i Norge kan finne sted på en sikker, brukervennlig og effektiv måte». For øvrig regulerer avtalen ganske detaljert partenes ansvar og risiko. Når det gjelder den økonomiske risikoen, setter avtalen for eksempel konkrete øvre grenser for hvilke tap som kan kreves dekket («begrenset til et beløp som tilsvarer to ganger årlig utstedergodtgjørelse mellom Partene»).

Det følger videre av avtalen at Statens vegvesen kan bestemme endringer i avtalen «etter en forutgående konsultasjonsprosess».

Avtalen inneholder også det som i avtalen omtales som «Etableringsfasen». Det vil si at avtalen er forutsatt inngått før utsteder er i stand til å utføre innkreving.

Avtalen knytter partene til **Områdeerklæringen**, som fastsettes av Statens vegvesen, jf. utstederforskriften § 30 slik: «De til enhver tid gjeldende tekniske og administrative krav for både operatør og AutoPASS-utsteder følger av Områdeerklæringen, som fastsettes av Statens vegvesen, jf. utstederforskriften».

<sup>21</sup> På ett punkt angis hjemmelsgrunnlag i veglova § 27; krav om samtykke for pantsettelsen av innkrevingsretten.

#### 6.1.4 Forutsetninger i øvrig rammeverk

Utstederavtalen forplikter både utsteder og bompengeselskapet til **Områdeerklæringen**. Dette er et dokument med et svært sammensatt innhold, alt fra informasjon om bompengoordningen, tekniske spesifikasjoner, prinsipper for kostnadsdekning, godtgjørelse, krav til garantier, tidsfrister, overgangsordninger, vilkår for godkjenning for å bli utsteder, til beskrivelse av søknadsprosessen for å bli utsteder mv.

Utgangspunktet for områdeerklæringen er i henhold til utstederforskriften § 30, SVV sin plikt til å offentliggjøre («informasjon») om nærmere angitte temaer. Vi oppfatter at hensikten med dette dokumentet var å samle relevant informasjon for å ivareta informasjonsbehovet til utstederselskapene, som nye aktører i bompengoordningen.

Utstederavtalen forplikter partene til å etterleve «*De til enhver tid gjeldende tekniske og administrative krav*» som følger av gjeldende områdeerklæring. Etter vår vurdering inneholder områdeerklæringen ikke bare «*tekniske og administrative krav*», men vilkår som direkte påvirker selskapenes økonomi og risiko. Eksempel på dette er omfang og krav til garantiordning, prinsipper for kostnadsdeling o.l. Når det gjelder betingelsene som er stilt til garantier så er vi kjent med at det fra bompengeselskapenes side er reist innsigelser knyttet til at garantiordningen (et gjennomsnittlig månedsbeløp) ikke dekker det mulige tapet som ligger i at hele avgiftsbeløpet innfordres (og følgelig disponeres) av utsteder. Gjennom henvisningen til Områdeerklæringen i utstederavtalen er Statens vegvesen gitt myndighet til å endre på sentrale vilkår i avtalen, også på områder som direkte påvirker økonomien i bompengeselskapet.

Dokumentet **Veileder – bompengeprosjekter** gir en samlet og oppdatert framstilling av rammevilkårene for nye bompengeprosjekter. I dokumentet beskrives også bompengeselskapenes roller/avtalestruktur etter etableringen av de fem regionale bompengeselskapene. Vi oppfatter at veilederen er det den utgir seg for å være, en veileder som beskriver prosessen fra initiativfasen til avvikling av innkrevningen. Ligger Statens vegvesens styring innenfor den styringsretten som veglova gir?

Den sentrale lovhjemmelen er veglova § 27. Veglova § 27 fastsetter at Samferdselsdepartementet med samtykke fra Stortinget kan bestemme at det skal kreves inn bompenger på offentlig vei, hvor mye som skal kreves inn og vilkår ellers for bruk av bompengene. Som redegjort for over fremgår det av bestemmelsen hva som kan fastsettes i forskrift, hva som kan fastsettes med Stortingets samtykke og hva som krever departementets samtykke.

**Bompengeavtalen** er den overordnede avtalen. Vi oppfatter denne avtalen som et redskap/ en overbygning for å ivareta departementets ansvar for å iverksette Stortingets vedtak om etablering av nye bompengeprojekt, jf. veglova § 27 første og andre ledd. Men, avtalen inneholder også bestemmelser som:

- begrenser bompengeselskapets rett til å drive annen virksomhet, herunder utstederfunksjonen,
- stiller krav til hvordan de enkelte bompengeprojekt skal organiseres,
- pålegger bompengeselskapet å inngå avtale med utstederselskapene,
- stiller krav til fylkeskommunalt eierskap,
- nedlegger forbud mot være deltaker i andre selskaper,
- pålegger å akseptere endringer i avtalevilkår.

Etter vår vurdering kan det stilles spørsmål ved hvorvidt flere av avtalens begrensninger/krav er hjemlet i lov. For eksempel gjelder dette begrensninger i bompengeselskapets rett til å drive annen virksomhet, jf. pkt. 9 i avtalen, der det er gitt et forbud mot å «*drive annen aktivitet enn innkreving av bompenger, samt låne og kapitalforvaltning og annen virksomhet, som er direkte knyttet til Selskapets eller Prosjektselskapenes egne bompengeprojekt*»). Hensynet bak denne begrensningen er å sikre at den innkrevde avgiften benyttes til de tiltak som er vedtatt av Stortinget. Denne begrensningen kommer imidlertid som et tillegg til de krav som er satt til å isolere økonomien i hvert enkelt bompengeprojekt.

Etter vår vurdering ligger det i departementets styringsrett, jf. § 27 første og annet ledd, å stille krav til økonomistyringen av bompengeprojektene, jf. avtalens pkt. 6. Når det gjelder de begrensningene som avtalen setter for virksomheten i de fylkeskommunalt eide bompengeselskapene, er det etter vår vurdering ikke en like naturlig forankring i veglova § 27.

Fylkeskommunene har ofte flere roller:

- Forvaltningsmyndighet, med ansvar for å utarbeide lokalpolitiske prinsippvedtak og foreta lokalpolitisk behandling
- Oppdragsgiver (eier av fylkeskommunale veier), med ansvar for å utarbeide faglig grunnlag for bompengesak, vurdere konsekvenser av lokale vedtak, utarbeide innspill til proposisjonstekst
- Eier av bompengeselskap
- Garantist for bompengelån

Vi er kjent med at det har vært stilt spørsmål ved bompengeselskapenes mulighet til å være et redskap for fylkeskommunene, ut over det som er «*direkte knyttet til Selskapets eller Prosjektselskapenes egne bompengeprojekt*»).

Avtalen inneholder en gjensidig oppsigelsesrett og forutsetning om heving ved vesentlig mislighold. Realiteten er at det er den vedtatte modellen med fem regionale bompengeselskap som speiles i denne avtalen. Vi har vanskelig for å se at denne oppsigelsesretten er noe som kan utøves i praksis.

En avtale er i juridisk forstand en enighet mellom to eller flere parter om forhold av rettslig karakter, som blir til ved at en part aksepterer et tilbud som den andre part har fremsatt. Bompenggeavtalen er utformet av departementet. Slik vi vurderer det har bompengeselskapene i realiteten ikke inngått en «frivillig» avtale. Etter vår vurdering bærer bompenggeavtalen reelt sett mer preg av å være en ensidig instruks.

Uavhengig av hva domstolene ville ha kommet til dersom det ble utfordret hvorvidt bompenggeavtalen faktisk etablerer rettslig bindende plikter for bompengeselskapene, mener vi det ville være mer nærliggende og korrekt å regulere bompengeselskapenes plikter gjennom forskrift. På oss fremstår forskriftsformen som det korrekte reguleringsinstrumentet når departementet i realiteten oppstiller ensidige og likelydende plikter overfor hvert av bompengeselskapene, all den tid departementet hverken har instruksjonsmyndighet overfor fylkeskommunene som eier av bompengeselskapene, eller kan instruere bompengeselskapene direkte.

Normalt vil man anta at regulering gjennom forskrift istedenfor gjennom avtaler oppfattes som om myndighet fratras avtalepartene. Vår vurdering er imidlertid at bompengeselskapene oppfatter at de i denne sammenhengen ikke har reell avtalekompetanse.

Bruk av forskrift fremfor avtale vil kunne oppfattes som mindre fleksibelt / mer byråkratisk. Men, om det faktisk var slik at disse avtalene ble fremforhandlet mellom to autonome parter ville avtaleformen i realiteten ha gitt departementet mindre fleksibilitet enn hva regulering via lov og forskrift gir.

Oppsummert er vår vurdering:

- Bruk av avtale som et redskap for å stille krav til de regionale bompengeselskapene bør kritisk vurderes. I alle fall gjelder det om det er nødvendig å ikke bare regulere den virksomheten som avtalen omfatter, men også generelt begrense selskapenes virksomhetsområde.
- Det er flere begrensninger/forutsetninger i bompenggeavtalen der det kan stilles spørsmål ved hjemmelsgrunnlag, dersom man ser bort fra den «aksepten» som ligger i at bompenggeavtalen er signert.

- Bestemmelser/plikter/begrensninger som gjelder likt for alle aktører i en bransje bør forankres i lov og forskrift, ikke i en «avtale» der den ene parten i realiteten er forpliktet til å signere avtalen.

**Prosjektavtalene/finansieringsavtalene** er forankret i stortingsvedtaket og regulerer konkret de enkelte prosjektene. I tillegg til de forutsetninger som typisk fremgår av Stortingets vedtak, regulerer avtalen forhold partene, som selvstendige rettssubjekt, har anledning til å avtale seg imellom.

Malen som partene er forpliktet til å benytte, legger en del føringer som går ut over det som følger av de enkelte stortingsvedtakene, men vår vurdering er at finansieringsavtalen i all vesentlighet er konkretisering av Stortingets vedtak.

Utstederavtalen er forankret i **utstederforskriften**. Utstederforskriften er kun hjemlet i veglova § 62 (ikke § 27). § 62 gir departementet forskriftsmyndighet for alle hjemler i veglova der det er åpnet for det. Av forarbeidene til utstederforskriften fremgår følgende om hjemmelsgrunnlaget:

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

Vi er enige i at § 62 gir Samferdselsdepartementet en vid adgang til å gi forskrifter mv. som regulerer detaljer som det ikke er hensiktsmessig å ta inn i selve loven. Men, forskriften må etter vår vurdering forankres i en lovbestemmelse med materielt innhold.

Som redegjort for over fremgår det eksplisitt av § 27 i hvilke forhold departementet er gitt forskriftsmyndighet. Hjemmelsgrunnlaget for utstederforskriften fremstår videre som noe uklar.

Det uklare hjemmelsgrunnlaget forplanter seg videre til **utstederavtalen** og **områdeerklæringen**, som til sammen i detalj regulerer partenes ansvar og risiko, etter vår vurdering også ut over det som følger av forskriften. Når det gjelder denne avtalen, er det ingen av partene som reelt sett har påvirket de «avtalte» vilkårene. For utstederselskapene var det frivillig å inngå denne avtalen. For bompengeselskapene var det ikke det. Videre er det «fremmet» at det avtales en rett for en tredjepart til å endre på betingelser i en avtale inngått mellom to selvstendige rettssubjekt.

Når det gjelder den økonomiske risikoen, inneholder avtalen betingelser som neppe vil ivareta det

potensielle tapet som ligger i et eventuelt mislighold av betalingsplikten.

**Oppsummert** er vår vurdering at:

- De prosjektspesifikke avtalene (prosjektavtale og finansieringsavtale) har hjemmelsgrunnlag i veglova § 27 og i de enkelte stortingsvedtakene.
- Bompenggeavtalen regulerer mer enn det som naturlig kan fortolkes som utfylling av veglova § 27. At disse bestemmelsene er «avtalt», endrer etter vår vurdering ikke denne realiteten. Bompenggeavtalen er etter vår vurdering i realiteten ikke en avtale, men en instruks som blant annet pålegger fylkeskommunene å eie et bompengeselskap.
- Hjemmelsgrunnlaget for utstederforskriften og områdeerklæringen fremstår som noe uklart

I den tidligere strukturen var det et tilnærmet «ett til ett-forhold» mellom bompengeselskapene og de enkelte bomprosjektene. SVV var systemeier både for sentralsystem, innkrevningssystem (både for passeringer med og uten brikke) og for veikantsystem. Videre var SVV fagorgan for bompengeselskapene, som i realiteten var tilnærmet uten egne ansatte. Det kan stilles spørsmål ved om det i dagens regelverk som nå gjelder, er tatt tilstrekkelig hensyn til den profesjonaliseringen som ligger i opprettelsen av de fem regionale bompengeselskapene.

Regelverket bærer etter vår vurdering litt preg av å ha blitt til underveis. Det kan stilles spørsmål ved om det på et overordnet plan er tatt stilling til hva som fortsatt må reguleres fra statens side etter opprettelsen av de regionale bompengeselskapene, og hvordan denne reguleringen bør skje. Etter vår vurdering er det grunn til å stille spørsmål ved om avtaler er et riktig styringsredskap.

## 6.2 Er det samsvar mellom ansvar og myndighet?

Et sentralt spørsmål er om den etablerte styringsformen er forenelig med det ansvar som følger av lov om aksjeselskaper. Som generalforsamling er fylkeskommunene øverste myndighet i bompengeselskapene, styret er ansvarlig for selskapets virksomhet og daglig leder for den daglige

driften, herunder at formuesforvaltningen er ordnet på en betryggende måte.

Som redegjort for over reguleres virksomheten i stor grad av avtaler/forutsetninger i retningslinjer o.l. som selskapene selv ikke råder over. Etter vår vurdering kan det stilles spørsmål ved om fylkeskommunene/bompengeselskapene har den styringsmuligheten som den valgte organisasjonsformen tilsier.

Det er ikke uvanlig at en bransje er underlagt streng regulering, og selskaper må i alminnelighet forholde seg til at det kan skje endringer i rammebetingelser for virksomheten gjennom ordinære demokratiske prosesser. Det som skiller seg fra det «ordinære» er at reguleringen skjer gjennom avtaler som bompengeselskapene er forpliktet til å inngå, og der det i avtalen er åpnet for at en tredjepart kan endre «avtalte» betingelser.

Vi er også blitt gjort kjent med at det er eksempler på at bompengeselskapene har anmodet departementet om å fatte vedtak (takstvedtak) som ikke er imøtekommet. I et brev fra departementet av 16. mars 2022 forklares dette med at «det er styret som har ansvaret for økonomien i selskapet og må gjennomføre de tiltak som er nødvendig». I samme brev vises det til fylkeskommunenes ansvar som garantist, bompengeselskapets egenart som aksjeselskap, bilaterale avtaler og hensikten med bompengereformen. Vi er enige i de betraktninger som fremgår av dette brevet, men samtidig er det vanskelig å se sammenhengen med den detaljerte styringen som skjer i andre sammenhenger, spesielt siden takstvedtak er noe som departementet faktisk har hjemmel til å regulere i veglova § 27.

Etter vår vurdering kan det stilles spørsmål ved om statens styring er forenlig med fylkeskommunene sitt ansvar som eier/generalforsamling og garantist.

Staten er et rettssubjekt med ubegrenset ansvar. Gjennom den valgte reguleringsformen har staten i realiteten pålagt bompengeselskapene, som gjennom sin organisasjonsform har et begrenset ansvar, å inngå avtaler som gir seg ut for å være en privatrettslig avtale som på privatrettslig grunnlag kan håndheves for domstolene. Om staten risikerer å bli holdt ansvarlig, er et spørsmål som etter vår vurdering ikke ubetinget kan avvises.



## 7. Anbefalinger for fremtidig utvikling av bompengesektoren

*Vår evaluering tyder på at bompengeren har hatt flere positive virkninger. Selv om det er rom for forbedringer, har det vært positive effekter knyttet til samtlige tre mål med reformen. På bakgrunn av funnene i evalueringen, har vi følgende anbefalinger for videre utvikling av bompengesektoren, både for Samferdselsdepartementet, fylkeskommunene, Statens vegvesen og bompengeselskapene: i) Tiltak for bedre styringsinformasjon og mer treffsikre indikatorer for sektoren, ii) Mer samordnet og tettere statlig oppfølging av sektoren, iii) Aktiv eierstyring av bompengeselskapene og iv) Tilrettelegge for ytterligere utnyttelse av skalafordeler.*

Som beskrevet i bompengeavtalen, skal selskapene operere på en kostnadseffektiv måte med mål om kontinuerlig effektivisering og kostnadsbesparelse. Aktørenes insentiver til effektiv innkreving er i utgangspunktet begrensede ettersom aktørene i stor grad har monopol på utføring av sine oppgaver. En slik organisering er naturlig, og på mange måter trolig også hensiktsmessig, men medfører at aktørene i sektoren i liten grad disiplineres av konkurranse. Dette stiller følgelig strenge krav til styring av sektoren og at det lages insentivmekanismer og kontrollmekanismer som legger til rette for effektiv ressursbruk. Vi har med utgangspunkt i dette identifisert fire hovedområder det bør jobbes videre med.

### 7.1 Tiltak for bedre styringsinformasjon og mer treffsikre indikatorer

Bompengeselskapene skal i utgangspunktet ikke operere kommersielt, men heller arbeide for en mest mulig effektiv bompengennekting. I et spørsmål om myndighetenes styring og kontroll sikrer mest mulig effektiv innkreving av bompenger, kan det imidlertid være utfordringer knyttet til at det økonomiske målet er at selskapene skal gå i balanse.<sup>22</sup> Dette fordi

<sup>22</sup> Se f.eks. Meld. St. 25 (2014-2015) s. 27.

<sup>23</sup> Innkrevingsretten på hvert enkelt bompengeprojekt avskrives med årsresultatet, hvilket sørger for at selskapet alltid «går i balanse».

<sup>24</sup> Som påpekt i 3.3, har Statens vegvesen tidligere utarbeidet nøkkeltall for bompengennektingen.

<sup>25</sup> Som tidligere beskrevet er utstederne i dag rent private selskaper, som gjør statlig styring og kontroll mindre

bompengeselskapene er innrettet slik at det aldri vil være noen reell fare for underskudd. Inntektsiden, som består av bompengeneinntekter, vil alltid være svært mye større enn driftskostnadene, uavhengig av hvor effektiv driften er. Som vist i denne rapporten, utgjør driftskostnadene mindre enn 9 prosent av driftsinntektene, mens netto finanskostnader utgjorde om lag 6,5 prosent i 2021. Selskapenes driftsresultat, som skal dekke investeringene, utgjorde i 2021 nesten 86 prosent av omsetningen. Fordi driftsmarginene alltid vil være positive, gir ikke et mål om økonomisk balanse noen disiplinierende effekt.<sup>23</sup>

En annen utfordring knyttet til manglende kontroll- og styringsmekanismer i sektoren er at kostnadene som er utenfor bompengeselskapenes kontroll, f.eks. ressursbruk knyttet til kjerneløsningen i Statens vegvesen eller utstederselskapene, i liten grad er underlagt rapporteringskrav om effektiv drift. Dette kan gjøre at viktige kostnadsdrivere i liten grad følges opp og evalueres i lys av effektiv ressursbruk.

Vår anbefaling er at relevante myndigheter tar initiativ til å utrede nye og mer treffsikre økonomiske måleindikatorer for sektoren. Flere av informantene peker på at dagens indikatorer i liten grad egner seg for å gi et godt bilde av effektivitetsutviklingen, og det bør derfor vurderes å utforme nye slike mål og nøkkeltall.<sup>24</sup> I den forbindelse, også i lys av begrensede styrings- og kontrollmekanismer for effektivitet, beskrevet over, kan myndighetene vurdere å gjennomføre en evaluering av effektiviseringsarbeidet i sektoren generelt. Tatt i betraktning det store økonomiske omfanget av bompenger og sektorens betydelige påvirkning på fellesskapet, vurderer vi videre at jevnlig evalueringer av effektiviteten i sektoren kan være hensiktsmessig. Slike evalueringer bør ikke begrenses til bompengeselskapene, men være rettet mot samtlige aktører i sektoren, herunder utstederne (innretningen av utsteder godtgjørelsen<sup>25</sup>) og driften av kjerneløsningen i AutoPASS.

Vår vurdering er at staten har fått bedre styrings- og kontrollmuligheter enn før, som følge av at antall bompengeselskaper er blitt redusert. Videre har det blitt enklere for staten, herunder Statens vegvesen, å opprettholde kontakt med selskapene over tid,

relevant for insentivene til effektiv drift av denne funksjonen. Imidlertid, for at eventuelle fremtidige effektivitetsgevinster i utstederfunksjonen skal kunne komme innbyggerne (kundene) til gode (eventuelt at godtgjørelsen ikke skal overkompensere utstederselskapene) vil en måtte følge opp, vurdere størrelsen og eventuelt reforhandle utsteder godtgjørelsen ved jevne mellomrom.

ettersom selskapene nå er permanente. På eiersiden er det færre aktører, som også er fordelaktig for kontakten mellom eier og selskap.

Trolig kan det realiseres gevinster med en tydeligere, mer samordnet og aktiv oppfølging fra staten. Det kan være utfordringer knyttet til at Statens vegvesen skal følge opp at selskapene opererer effektivt. Det bør vurderes om Samferdselsdepartementet kan ta en mer aktiv rolle i å følge opp økonomi og effektivitet hos alle aktørene i bompengesektoren, som i større grad er mulig etter reformen ettersom antall aktører er redusert. Statens vegvesen har mange ulike roller og utfører delvis også oppgaver som inngår i totalkostnadene. Ifølge informanter er det også noe uklart i hvilken grad Statens vegvesen har hjemmelsgrunnlag til å følge opp økonomien i bompengeselskapene. Videre har Statens vegvesen gjennom egne beslutninger påvirkning på bompengeselskapenes kostnadsnivå, og det kan være en utfordring at SVV forvalter deler av sektoren den er satt til å regulere.

Et alternativ til dette vil være å overføre flere oppgaver fra Statens vegvesen til bompengeselskapene, slik intensjonen tidligere er uttrykt, eventuelt gjøre grep som tydeliggjør skillet mellom vegvesenets ulike roller.

En mer aktiv oppfølging av økonomi og effektivitet fra departementets side kan gi en mer helhetlig og direkte oppfølging av alle aktørene i sektoren, også utstedere og Statens vegvesen, og vil bidra til å unngå problemstillinger knyttet til begrenset hjemmelsgrunnlag og mulige rollekonflikter hos Statens vegvesen.

Uansett rollefordeling er det også svært viktig at fylkeskommunene er aktive i sin eierstyring. Vårt informasjonsgrunnlag tyder på at fylkeskommunene med relativt stort garantiansvar og lokalpolitisk interesse også følger opp selskapene tett. Dette er trolig positivt sett opp mot målet om å legge til rette for en mer effektiv innkreving.

## 7.2 Aktiv eierstyring av bompengeselskapene

Insentivene og strukturene som kan legge til rette for en effektiv bompengennevning vil være delvis sensitive for hvordan lånegarantiene er utformet. Ulike aktører kan ha forskjellige interesser. For eksempel kan det tenkes at enkelte politiske aktører kan ha interesse av at bompengetakstene er lave, f.eks. ved bruk av rabatter, fritak for elbiler osv., mens garantistene og eierne vil ønske mest mulig effektiv

innkreving og at prosjektene er økonomisk bærekraftige.

Insentivproblemene i sektoren har trolig blitt redusert som følge av at rollen som garantist og eier nå i stor grad er sammenfallende hos fylkeskommunen.<sup>26</sup> Dette gjør at eierne i større grad er motivert av å sørge for aktiv eierstyring og følgelig god økonomi i prosjektene, da det er dem selv som risikerer å få utløst garantiansvaret. Videre har styringen blitt forenklet som følge av konsolidering i sektoren og færre eiere. Dette gjenspeiles også i vårt informasjonsgrunnlag, som tyder på at fylkeskommunene er relativt mer aktive i oppfølgingen av økonomien i prosjektene, særlig der garantiansvaret er betydelig.

I utgangspunktet er det trolig positivt at garantiansvaret ligger hos fylkeskommunene. Dette fordi kostnaden øker for fylkeskommunen dersom det tas større risiko i prosjektene, og det åpnes opp for lavere takster. Det kan likevel ikke utelukkes at dette insentivproblemet også kan oppstå dersom staten – f.eks. Statens vegvesen – har begrenset ansvar (ikke stiller garanti) og samtidig pålegger selskapene kostbar regulering eller endringer på inntektssiden. Som følge av beslutningen om å innføre statlig delgaranti, bør staten ta en aktiv rolle i oppfølgingen av økonomien i selskapene. Dette kan bidra til å redusere mulige negative virkninger av at fylkeskommunene fremover i mindre grad påvirkes av økonomisk risiko i riksveiprojektene og følgelig har svekkede insentiver til å sørge for tett oppfølging. I økonomisk forstand kan det være rimelig at staten bærer garantiansvaret for riksveier, men dette forventes også å skape et større behov for statlig oppfølging av økonomien i bompengesektoren, særlig i prosjektene med garantiansvar.

## 7.3 Tilrettelegge for ytterligere utnyttelse av skalafordeler

Som vist tidligere, er det i flere intervjuer fremhevet at det har blitt realisert betydelige stordriftsfordeler som følge av reformen. Det er også pekt på flere eksempler på vellykkede samarbeid og synergier på tvers av selskapene, f.eks. at bompengeselskapene har fått matchet gode finansieringsvilkår med andre selskaper, samt at de har nyttiggjort seg av juridisk kompetanse på tvers.

Trolig kan det være ytterligere muligheter for utnyttelse av stordriftsfordeler mellom de fem selskapene. Dette følger blant annet av at aktivitetene og oppgavene er relativt like på tvers av selskapene samtidig som at det i noen tilfeller utvikles systemer

<sup>26</sup> Et unntak til dette er Fjellinjen, som ikke mottar garantier fra sine eiere (Viken fylkeskommune og Oslo kommune).

parallelt. Gitt at de ulike bompengeselskapenes oppgaver er såpass like burde potensialet for stordriftsfordeler være betydelige. Dette underbygges også av informasjon fra intervjuer hvor det er pekt på at ytterligere effektivisering kan oppnås gjennom digitalisering og mer samhandling mellom aktørene. Bompengeselskapene bør derfor kartlegge mulige virksomhetsområder som kan egne seg for samhandling. Det bør også prioriteres å ha felles systemer og funksjoner der dette er mulig og hensiktsmessig.

## 7.4 Gjennomgang av regelverket som i dag regulerer bompengesektoren

Vår vurdering er at det vil være hensiktsmessig å foreta en gjennomgang av det regelverket som i dag regulerer bompengesektoren. Dette er også et ønske som har kommet frem i intervjuene gjennomført med bompengeselskapene. Etter vår vurdering er det både behov for en gjennomgang av hva som bør reguleres av staten og hvordan det bør reguleres.

Når det gjelder spørsmålet om **hva** som bør/kan reguleres, er vår vurdering at det i større grad enn hva vi opplever er tilfelle i dag, bør ses i sammenheng med den valgte organisasjonsformen, herunder den profesjonaliseringen som var en av hovedmålsettingene med opprettelsen av de regionale bompengeselskapene.

De fem regionale bompengeselskapene er profesjonelle aktører, med fylkeskommunene som ansvarlige eiere. De enkelte prosjektavtalene/finansieringsavtalene stiller krav

blant annet til hvordan avgiften skal forvaltes, og økonomien skal holdes adskilt. Ett spørsmål som er nærliggende å stille er om, og i så fall i hvilken grad, staten i tillegg har behov for å regulere bompengeselskapenes virksomhet.

Når det gjelder **hvordan** staten skal regulere bransjen, er vår vurdering at den gjennomgående bruken av avtaler som styringsform avviker fra alminnelige forvaltnings-/lovtekniske prinsipper. Et alminnelig prinsipp er at det spesielle (og partene har en reell avtalekompetanse) reguleres i avtaler, mens det generelle reguleres i lov/forskrift (ev. med tilhørende rundskriv).

Vår vurdering er at forutsetninger og vilkår som gjelder likt for alle aktørene, dvs. alle utstederne og/eller alle bompengeselskapene, bør hjemles i lov og forskrift (ev. utdypet i rundskriv o.l.) – ikke i avtale. Videre bør ikke forutsetninger og vilkår som direkte påvirker økonomien i bompenge-/utstederselskapene kunne endres uten en klar forankring i lov. Slike endringer bør reguleres i forskrift (ev. utdypet i rundskriv o.l.), og ikke ved inngripen i form av revisjon av en avtale inngått mellom to selvstendige rettssubjekt. Krav som stilles til aktørene som selskap, bør også skilles fra krav som stilles til utførelsen av bompengerekravet, for eksempel gjennom en løyveordning. Minimumskrav og departementets rolle/rett til å kvalifisere aktører bør etter vår vurdering være forankret i lov/forskrift. Videre er fylkeskommunene i realiteten pålagt å opprette et bompengeselskap, og det bør vurderes om også denne forpliktelsen bør lovreguleres.

## 8. Referanser

Bruvoll, A. et al., 2019-2020. *På veg mot et bedre bomssystem: Utfordringer og muligheter i det grønne skiftet*, Oslo: Samferdselsdepartementet.

Ferde, 2022. *Rapport til eigarane 2022 - 2*, s.l.: Ferde.

Riksrevisjonen, 2012-2013. *Riksrevisjonens undersøking av bompengeforvaltninga*, Oslo: Riksrevisjonen.

Samferdselsdepartementet, 2014-2015. *På rett vei - Reformar i veisektoren*, Oslo: Meld. St. 25 (2014-2015).

Samferdselsdepartementet, 2015-2016. *Prop. 1 S Tillegg 2*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet, 2016-2017. *Prop. 1 S (2016-2017)*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet, 2020-2021. *Meld. St. 20 Nasjonal transportplan 2022-2033*, Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet, 2022-2023. *Prop. 1 S (2022-2023) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*, Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet, 2022. *Rollefordeling og ansvar i bompengesektoren*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

Vegdirektoratet, 2016. *Høring overordnede måleindikatorer for regionale bompengeselskap*. Oslo: Statens vegvesen.

Vegdirektoratet, 2019. *Veileder bompengeprosjekter 1.7 - juni 2022*, Oslo: Statens vegvesen.

Vegdirektoratet, 2020. *Bompengereving i 2019*, Oslo: Statens vegvesen.

Vegdirektoratet, 2021. *Bompengereving i 2020*, Oslo: Statens Vegvesen.

Vegdirektoratet, 2021b. *Oppfølging av rapport om bompengereving i 2019*. Oslo: Statens vegvesen.

Vegdirektoratet, 2022. *Bompengereving i 2021 - foreløpige resultat*, Oslo: Statens Vegvesen.

Viken fylkeskommune, 2022. *Eierskapsrapport 2022: Fylkesrådets rapport til fylkestinget*, s.l.: Viken Fylkeskommune.

## Vedlegg A Utdyping av kostnadsposter i bompengeselskapenes driftskostnader

Driftskostnadene slik de er rapportert fra bompengeselskapene til Statens vegvesen er delt opp i følgende kostnadsposter (Vegdirektoratet, 2021):

- Lønnskostnader (lønn til ansatte, styrehonorarer, arbeidsgiveravgift, etc.).
- Administrasjonskostnader (regnskapsførsel, innleide tjenester til administrasjon, revisjonskostnader, seminar/kurs, reisekostnader, kontorkostnader, møtekostnader og tilsvarende).
- Innkrevingskostnader (kostnader relatert til drift av prosjektets bomstasjoner og kostnader relatert til innkreving av bompenger: innkjøpte driftstjenester, oppslag Autosys, sentralsystem, service og vedlikehold av bomstasjonene, strøm og nettverk til bomstasjonene, utstederkostnader, etc.).
- Tap på krav (tapt inntekt som følge av manglende betaling fra kunder uten avtale).
- Andre driftskostnader.
- Avskrivninger på varige driftsmidler og eventuelle nedskrivninger.
- Utstedergodtgjørelse er betaling til utsteder for rollen som innkrever fra AutoPASS-kunder. I 2018 ble innført krav om at utstedergodtgjørelsen skulle synliggjøres i bompengeselskapenes rapportering til Statens vegvesen. Før dette lå den som en del av innkrevingskostnader.

## Vedlegg B Nærmere om effektivitet i bompengerekravet

### B.1 Driftskostnader eksklusiv avskrivninger og tap på krav

I det videre ser vi bort fra tap på krav og avskrivninger for bompengeselskapene. Figur 8-1 viser utviklingen i kostnader til innkreving, lønn- og administrasjon, utstedergodtgjørelse og andre driftskostnader hver for seg.

Innkrevingskostnadene var fallende fra 2016 til 2020, hvilket til dels har sammenheng med kravet om at utstedergodtgjørelsen skulle synliggjøres som en egen linje i regnskapet fra og med 2018. Ved å se på utviklingen i innkrevingskostnader og utstedergodtgjørelse samlet sett, går det frem at kostnadsnivået har ligget på om lag 600 millioner 2021-kroner de seneste årene.

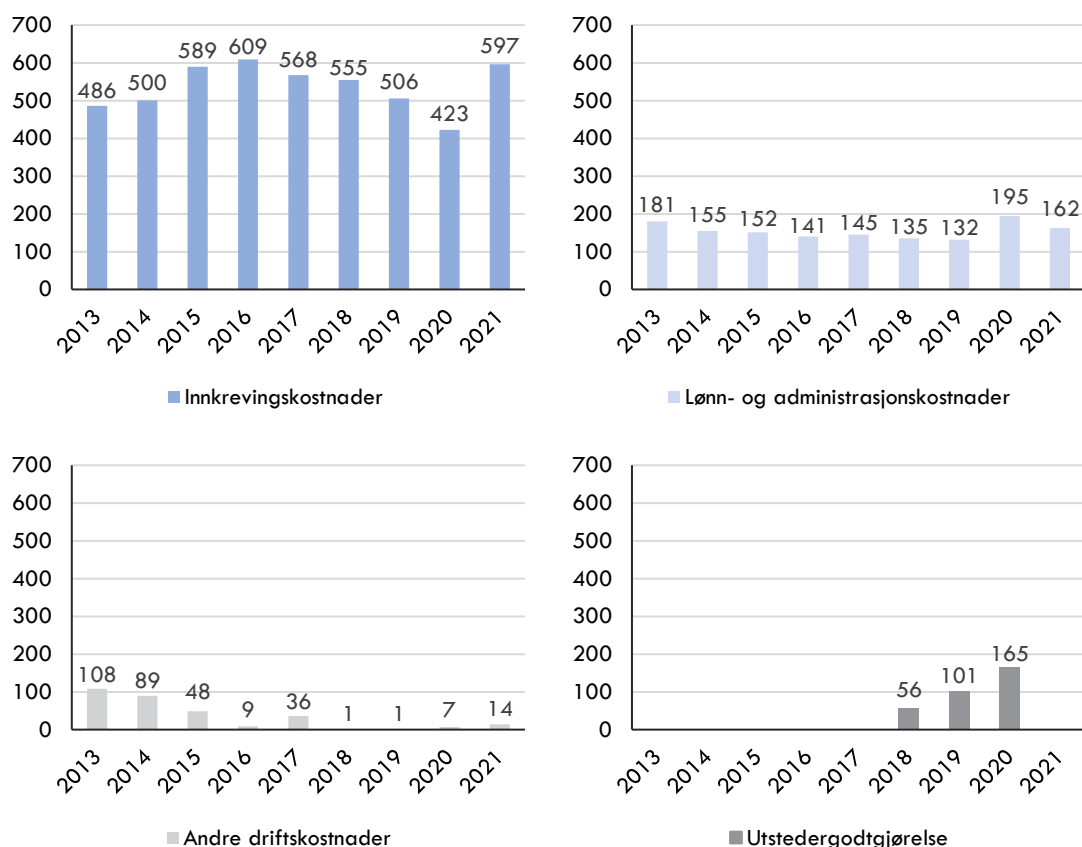
Lønns- og administrasjonskostnader falt fra 2013 til 2019, før de økte betydelig i 2020, hvilket som tidligere nevnt må ses i sammenheng med overgangsperioden bompengeselskapene har

befunnet seg i (overføring av oppgaver fra Statens vegvesen, salg av utsteder, m.m.) og dermed behovet for større bemanning. I 2021, som var det første tilnærmede normalåret for bompengeselskapene etter reformen, falt kostnadene til lønn og administrasjon.

Andre driftskostnader er redusert betydelig fra 108 millioner kroner i 2013 til 14 millioner kroner i 2021. Reduksjonen har blant annet sammenheng med at tap på krav ikke lenger kostnadsføres som en del av andre driftskostnader, men som en egen linje i regnskapet.

Vegdirektoratet (2021) peker på at den samlede økningen i kostnadene fra 2019 til 2020 skyldes oppstart av flere prosjekter i tillegg til store endringer i enkeltprosjekter. Prosjektene med de største kostnadsøkningene var de som startet innkreving i 2019 eller 2020 eller hadde store endringer i innkrevingen i denne perioden. Om lag halvparten av prosjektene hadde en økning i driftskostnader (ekskludert tap på krav og avskrivninger), mens den resterende halvparten hadde en reduksjon.

**Figur 8-1: Driftskostnader ekskludert tap på krav og avskrivninger (2013-2021) (mill. 2021-kroner)**



Kilde: Statens vegvesen, bompengeselskapenes årsregnskaper for 2021.

## B.2 Driftskostnader på regionalt nivå

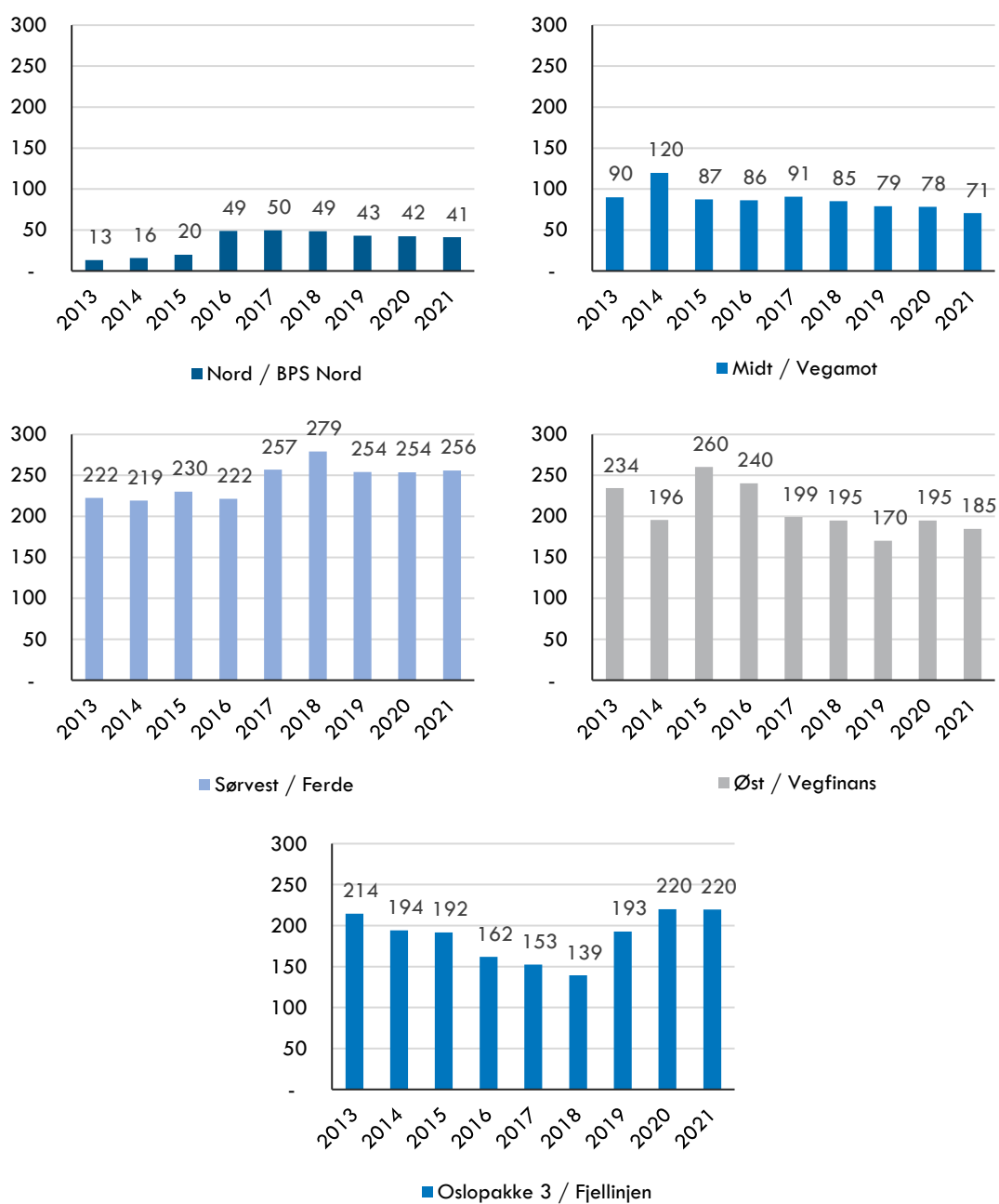
I det videre presenteres utviklingen i driftskostnader på region- og selskapsnivå. For å kunne studere utviklingen både før og etter reformen har vi fordelt bompengeprojektene etter regioner (Nord, Midt, Sørvest, Øst og Oslopakke 3). Dette gjør det mulig å vurdere utviklingen innenfor hvert enkelt område som de regionale bompengeselskapene i dag har ansvar for. For hver region/bompengeselskap inngår følgende fylker:

- Nord (BPS Nord): Nordland og Troms og Finnmark.
- Midt (Vegamot): Trøndelag og Møre og Romsdal.
- Sørvest (Ferde): Vestland, Rogaland og Agder.
- Øst (Vegfinans): Viken (unntatt Oslopakke 3), Vestfold og Telemark og Innlandet.
- Oslopakke 3 (Fjellinjen): Oslo og deler av Viken.

Figur 8-2 viser utviklingen i driftskostnader (ekskl. tap på krav og avskrivninger) innenfor hver enkelt region.

I regionene Nord og Midt har driftskostnadene gått ned år for år fra 2017 til 2021. I region Sørvest traff driftskostnadene en topp i 2018, men har siden falt og stabilisert seg på rundt 250 millioner kroner. For region Øst og Oslopakke 3, har det vært store utslag i driftskostnadene i enkelte år. I Øst, som i dag tilsvare Vegfinans, er driftskostnadene redusert fra en topp på 260 mill. i 2015 til om lag 185 mill. i 2021. I Oslopakke 3 falt driftskostnadene fra 2013 og frem til og med 2018. Deretter har driftskostnadene økt betydelig, og var på rundt 220 millioner kroner i 2020 og 2021. Det er Oslopakke 3 som i stor grad har stått for økningen i de samlede driftskostnadene i bompengesektoren. Fjellinjen peker i intervju på at kostnadsøkningen skyldes en økning i antall bomstasjoner og drift av disse, et større ansvar for verdikjeden til bompengennektering (som medfører større kostnader), økte kostnader til utsteder samt økte IT- og forvaltningskostnader hos Statens vegvesen som viderefaktureres Fjellinjen.

**Figur 8-2: Driftskostnader (ekskl. tap på krav og avskrivninger) per region/selskap (mill. 2021-kroner)**



Kilde: Statens vegvesen, bompengeselskapenes årsregnskaper for 2021.



### B.3 Indikatorer på regionalt nivå

I det videre presenteres en kortfattet analyse av nøkkeltallsindikatorerne på regionalt nivå.

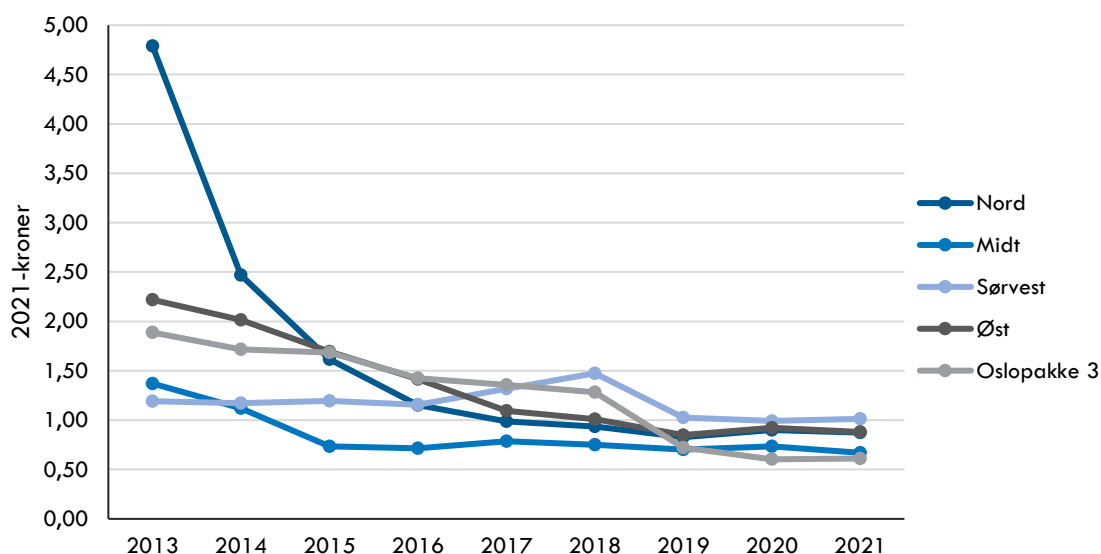
Figur 8-3 viser utviklingen i driftskostnad per passering for hver region. Det har vært en reduksjon i nøkkeltallet for alle fem regionene over tid, men størrelsen på reduksjonen varierer betydelig mellom regionene.

I region Nord har nøkkeltallet falt fra 4,79 kroner i 2013 til 0,87 kroner i 2021. I region Midt falt nøkkeltallet betraktelig fra 2013 til 2015 og har

ligget mellom 0,7 og 0,8 kroner siden. For region Sørvest steg nøkkeltallet frem til 2018 før det gikk ned i påfølgende år. I region Øst og Oslopakke 3 har driftskostnad per passering falt betydelig fra 2013 og frem til 2019/2020. Det store fallet i nøkkeltallet kan først og fremst tilskrives nevneren (flere passeringer å fordele driftskostnadene på).

Samlet sett viser Figur 8-3 at det har vært en positiv utvikling i alle fem regioner siden 2013, hvilket tyder på økt effektivitet i bompengeneinnkrevningen over tid. Samtidig er det verdt å merke seg at forbedringen var størst de første årene etter 2013 og ser ut til å ha stoppet opp siden 2019.

Figur 8-3: Driftskostnad (ekskl. tap på krav og avskrivninger) per passering på regionnivå



Kilde: Statens vegvesen, bompengeselskapenes årsregnskaper for 2021.

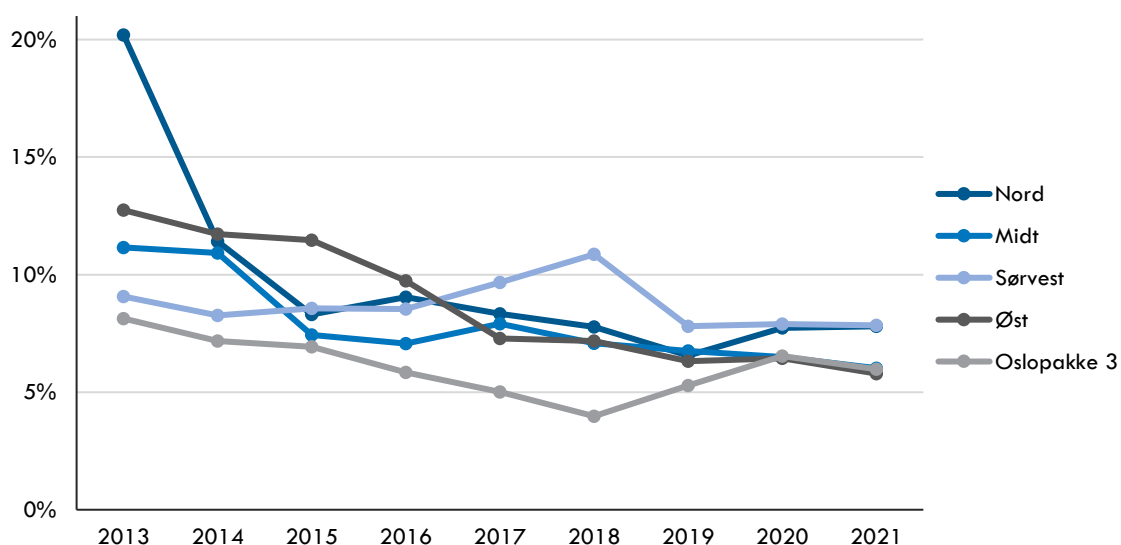
Figur 8-4 viser driftskostnader (ekskl. tap på krav og avskrivninger) som andel av passeringsinntekt for hver region.

Utviklingen i dette nøkkeltallet har vært relativt lik som utviklingen i driftskostnad per passering, men med en noe mindre relativ forbedring. Region Øst og Midt har hatt den største relative reduksjon i driftskostnad i forhold til passeringsinntekt. Også for dette

nøkkeltallet, har forbedringen vært størst de første årene, med unntak av for region Sørvest hvor indikatoren økte frem til 2018 og deretter ble redusert.

For Oslopakke 3 falt driftskostnad som andel av passeringsinntekt fra 2013 frem til 2018, men økte deretter frem til 2020.

**Figur 8-4: Driftskostnad (ekskl. tap på krav og avskrivninger) som andel av passeringssinntekt på regionnivå**



Kilde: Statens vegvesen, bompengeselskapenes årsregnskaper for 2021.

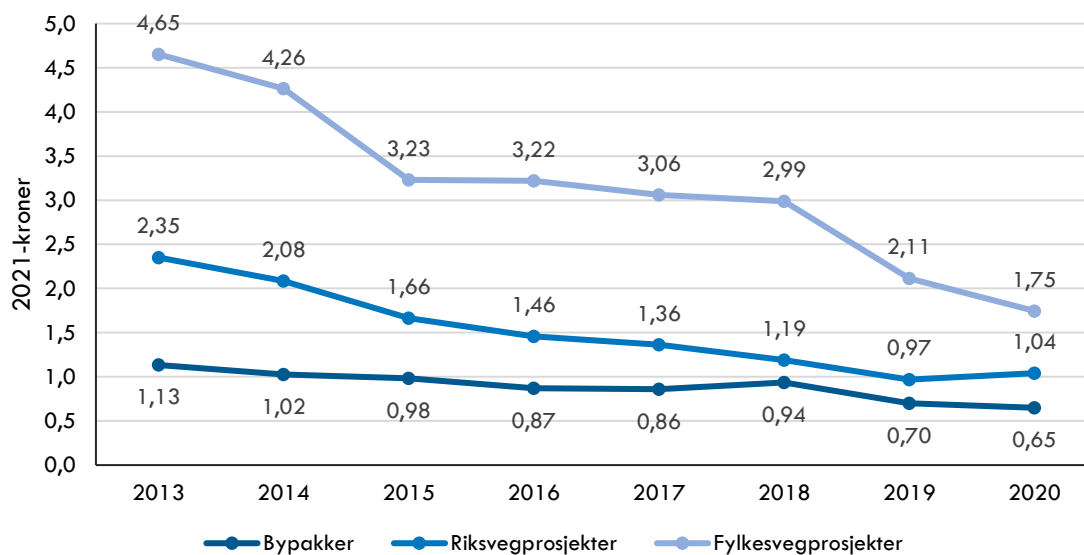
## B.4 Indikatorer per prosjekttype

For å forstå kostnadsutviklingen bedre, kan det være nyttig å bryte ned på ulike type bompengeprojekt.

Figur 8-5 viser utviklingen i driftskostnad per passering for bompengeprojekter kategorisert etter

bypakker, riksveiprosjekter og fylkesveiprosjekter. Det har vært en positiv trend for alle prosjekttypene fra 2013 til 2020, med mer enn en halvering av driftskostnader per passering. For særlig fylkesvegprosjekter er driftskostnader per passering blitt betydelig redusert, først og fremst i tidsrommet 2013-2015 og 2018-2020.

**Figur 8-5: Driftskostnad per passering (ekskl. tap på krav og avskrivninger) fordelt på type bompengeprojekt (2013-2020)<sup>27</sup>**



Kilde: Statens vegvesen. Driftskostnader (ekskl. tap på krav og avskrivninger) har ikke vært tilgjengelig på prosjektnivå for 2021, og nøkkeltallsindikator for 2021 er derfor ikke beregnet.

<sup>27</sup> Det finnes foreløpig ikke tilgjengelige tall for 2021 for tap på krav knyttet til ulike typer bompengeprojekt.

## B.5 Forskjeller i lånevilkår mellom bompengeselskapene

Den foreløpige årsrapporten for 2021 tyder på vesentlig variasjon i lånerenter på tvers av bompengeselskaper og prosjekter. Dette er vist i Figur 8-6. I stor grad kan forskjellene forklares av forskjeller i sikringsgrad.

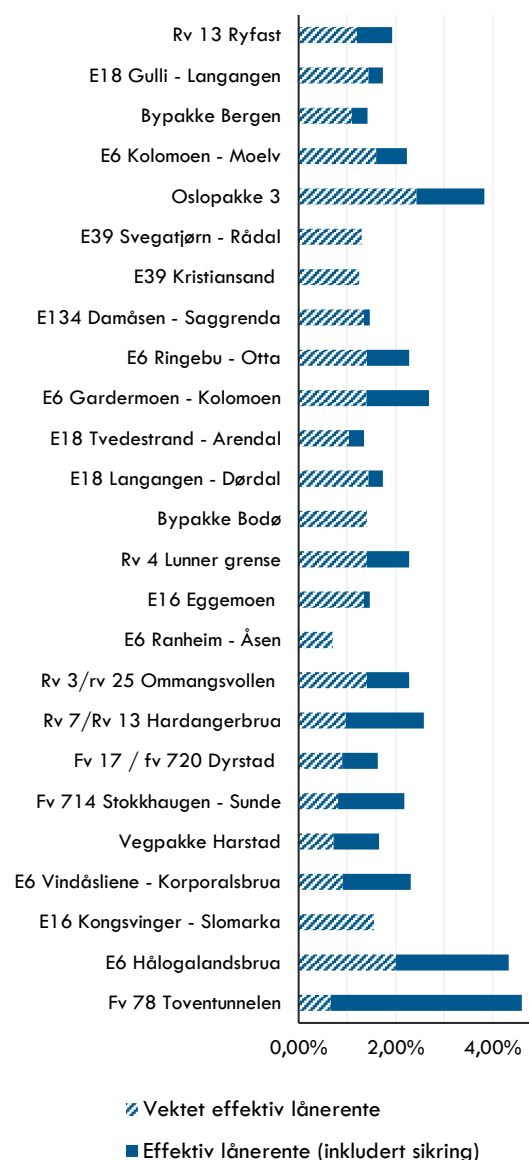
Et av prosjektene med størst gjeld, på 3,7 milliarder kroner i Oslopakke 3, har betydelig høyere effektiv lånerente (inkludert sikringer) enn de fleste andre bompengeprojekter, tilsvarende 3,83 prosent. Også den vektede effektive lånerenten er blant de høyeste, tilsvarende 2,43 prosent. Rentenivået i Oslopakke påvirkes av at det ikke har garanti. Imidlertid er det trolig slik at Oslo sikrer gode lånevilkår gitt dette fordi finansieringen i all hovedsak skjer i finansmarkedene i form av obligasjoner og sertifikater. Fjellinjen påpeker i utredningen at det ikke har garantier fra eier og at det låner i pengemarkedet basert på sin AA-rating fra Standard & Poors. Selskapet beskriver at det har et stort handlingsrom innenfor lånerammene vedtatt av Stortinget. Styret i Fjellinjen har vedtatt hvordan administrasjonen skal forvalte dette handlingsrommet.

Også Bompengeselskap Nord har relativt høye lånerenter, vist ved E6 Hålogalandsbrua og Fv 78 Tøntunnelen m/tilførselsveger. For sistnevnte er den vektede effektive lånerenten relativt lav selv om den effektive lånerenten inkludert sikring er den høyeste i utvalget. Dette kan skyldes at en fastrenteavtale er inngått på et tidspunkt da det generelle Rentenivået var høyere. Etter hvert som fastrenteavtalen utgår, vil en forvente at Rentenivået kan reduseres. På den annen side kan det tenkes at dersom bompengeselskaper har inngått fastrenteavtaler de seneste årene, i en periode der det generelle Rentenivået har vært lavt, gir dette en gevinst nå som rentene generelt har økt. Prinsipielt kan bompengeselskapene kunne realisere både eventuelle tap og gevinster som følge av henholdsvis uheldig eller heldig rentesikring.<sup>28</sup>

En vurdering av bompengeselskapenes evne til å sikre rimeligst mulig finansiering i hvert prosjekt bør likevel betraktes uavhengig av rentesikringen, ettersom valg av fast eller flytende rente generelt ikke kan forventes å medføre tap/gevinst fordi avtalene reflekterer markedsforholdene på tidspunktene. Med andre ord vil sikring av renter per definisjon påføre bompengeselskapet og -prosjektene en netto nåverdi lik null. Mer relevant for evalueringen er derfor hvorvidt selskapet har forhandlet seg til best mulig betingelser.

<sup>28</sup> Dette kan vises ved at bompengeselskapene vil ha mulighet til å kjøpe seg ut av en slik avtale dersom

Figur 8-6: Lånerenter per 31.12.21 for de 25 bompengeprojektene med størst lånebeløp

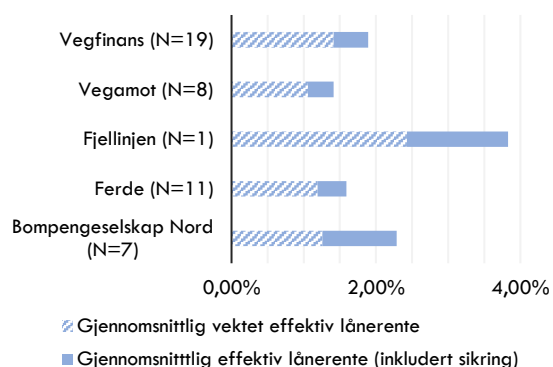


Kilde: Statens vegvesens foreløpige resultater for Bompenginnkreving i 2021, analyse av Oslo Economics.

Mellom bompengeselskapene er det også betydelige forskjeller i gjennomsnittlig lånerenter, vist i Figur 8-7. Mens Vegamot i sine åtte pågående prosjekter med lån har en gjennomsnittlig effektiv rente på 1,41 prosent, har Fjellinjen med sitt ene prosjekt 3,83 prosent. Også differansen i rente mellom Vegamot og f.eks. Vegfinans (1,89 prosent) og Bompengeselskap Nord (2,29 prosent) er betydelig. Dette kan også i stor grad skyldes at fastrenteavtaler er inngått på ulike tidspunkter.

rentenivået har falt (negativ gevinst), eventuelt selge avtalen med gevinst hvis Rentenivået har økt.

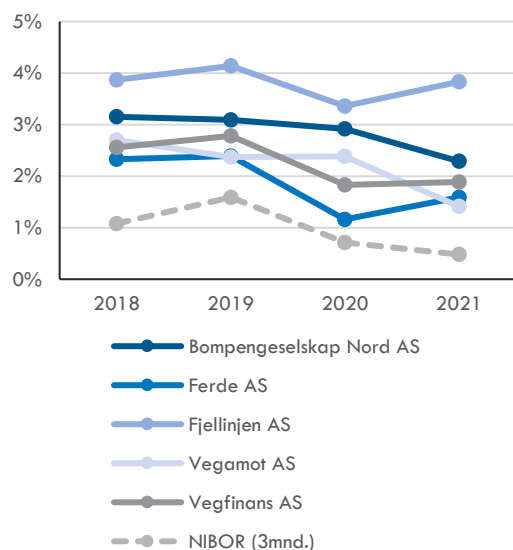
**Figur 8-7: Gjennomsnittlig rente per bompengeselskap (prosjekter med lån større enn null)**



Kilde: Statens vegvesens foreløpige resultater for Bompungeinnkreving i 2021, analyse av Oslo Economics.

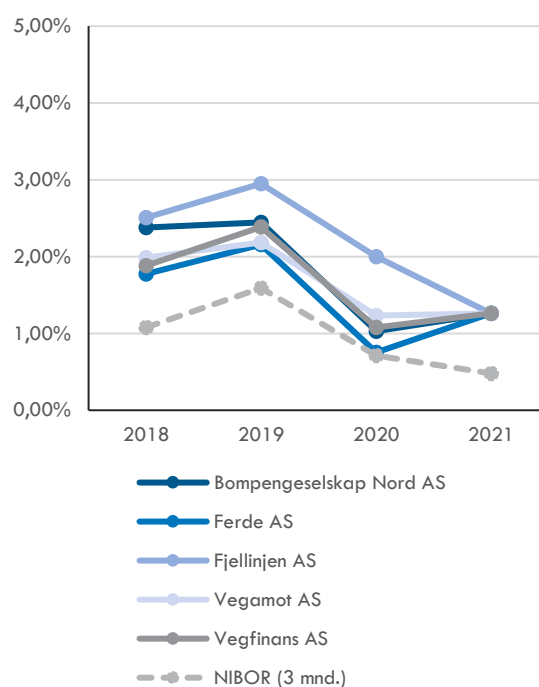
Som vist i Figur 8-8 og Figur 8-9, har gjennomsnittlig lånerente de seneste årene utviklet seg relativt likt på tvers av bompengeselskapene. Det kan videre observeres at flere av selskapene har gjennomsnittlige lånerenter som i stor grad samvarierer med NIBOR, som illustrerer at også generelle rentemarkedsforhold påvirker selskapenes kostnader. Dette kan særlig observeres i Fjellinjens vektete effektive lånerente, som siden 2018 i stor grad har fulgt endringene i NIBOR.

**Figur 8-8: Gjennomsnitt av effektiv lånerente inkludert renteinstrumenter/sikringer per bompengeselskap over tid**



Kilde: Statens vegvesens foreløpige resultater for Bompungeinnkreving i 2021, analyse av Oslo Economics.

**Figur 8-9: Gjennomsnittlig av vektet effektiv lånerente per bompengeselskap over tid**

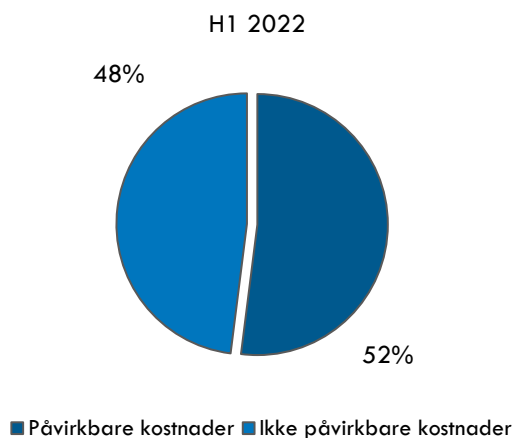


Kilde: Statens vegvesens foreløpige resultater for Bompungeinnkreving i 2021, analyse av Oslo Economics.

## Vedlegg C Case: Påvirkbare og ikke-påvirkbare kostnader

Figur 8-10 illustrerer andelen påvirkbare og ikke-påvirkbare kostnader hos Vegamot slik de er definert av bompengeselskapet selv. Ikke-påvirkbare kostnader er definert som driftskostnader hos Statens vegvesen som belastes bompengeselskapene (drift og utvikling av felles IT-systemer, oppslag bilregister m.m.) og utstedergodtgjørelse. De resterende kostnadene anses som påvirkbare. Basert på denne avgrensningen utgjorde ikke-påvirkbare kostnader 48 prosent av den totale kostnadsbasen til Vegamot i andre halvår 2022.

**Figur 8-10: Påvirkbare kostnader i bompengeselskapene (eksempel fra Vegamot)**



Kilde: Vegamot

oslo**economics**

*[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)*

post@osloeconomics.no  
Tel: +47 21 99 28 00  
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:  
Klingenberggata 7A  
0161 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo