



## Forslag til midlertidig forskrift om billettering på ferje

### 1. Innledning

Stortinget fattet den 21. mars 2020 vedtak om midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven). Loven er i Justis- og beredskapsdepartementets lovforslag beskrevet som et krisetiltak for raskt å kunne sette i gang tiltak for å begrense smittespredning, for å beskytte liv og helse og for å sørge for opprettholdelse av samfunnskritiske funksjoner, jf. Prop. 56 L (2019-2020). Det ble ikke gjennomført alminnelig høring av lovforslaget, da dette på grunn av tidsaspektet ikke var mulig. Samtlige departementer spilte inn behov for tiltak i henhold til lovforslaget, herunder Samferdselsdepartementet. Den midlertidige forskriften om billettering på ferjer som sendes på høring i dette forslaget, var ett av tiltakene som ble meldt av Samferdselsdepartementet i denne runden.

Stortingets endelige lovvedtak gir de endelige rammene for forskriftsmyndigheten i loven § 2, sammen med føringer gitt forarbeidene til loven, jf. Prop. 56 L (2019-2020) og Innst. 204 L (2019-2020).

For å hindre spredning av Covid-19, fastsatte norske myndigheter torsdag den 12. mars betydelige restriksjoner for normale samfunnsfunksjoner i Norge.

For å hindre at billettering på ferje blir en kilde til spredning av Covid-19 mellom passasjerer og mannskap på riksvegferjer, besluttet Statens vegvesen 14. mars 2020 at det inntil videre er nødvendig å stanse manuell betaling av ferjebilletter på riksvegferjene. Flere fylkeskommuner har gjort tilsvarende beslutninger for sine ferjesamband i tilknytning til fylkesvegene. Beslutningene er begrunnet med at det var behov for tiltak som hindrer at mannskapet på ferjene blir smittet av viruset.

For at en ferje skal kunne holdes i drift i henhold til norsk lov, må den ha en viss sikkerhetsbemanning. Mannskapet som ordinært utfører billettering på de offentlige ferjesambandene er en del av denne sikkerhetsbemanningen. Ferjene er en viktig del av infrastrukturen i Norge, og for å holde disse i drift, er det viktig å holde mannskapet friske og ute av karantene.

Ferjene som driftes i tilknytning til riksvegene og fylkesvegene i Norge, finansieres over de offentlige budsjettene, henholdsvis over Statens vegvesens budsjett og over fylkeskommunenes budsjetter. I tillegg til den offentlige finansieringen av ferjetilbudet, er dette tilbudet delfinansiert gjennom billettinntekter basert på takster for kjøretøy og passasjerene. Disse inntektene skjer gjennom billettering på ferjene. Inntektene fra ferjebillettene er en nødvendig del av finansieringen av ferjetilbudet i Norge. For statens del dekker billettinntektene ca. 50 prosent av kostnadene ved driften. Billettinntektene utgjør ca. 4,5 millioner hver dag i normal drift. Fylkeskommunene har inntekter fra billettsalg på fylkesvegferjene som samlet ligger på omtrent samme nivå som staten.

For fortsatt å hindre spredning av viruset på ferjene på en måte som samtidig begrenser tapet av inntekter fra ferjebilletter under spredningen av Covid-19, har Statens vegvesen i brev til Samferdselsdepartementet datert 19. mars 2020 foreslått at det fastsettes en midlertidig forskrift om billettering av ferje. Forskriften er foreslått fastsatt med hjemmel i midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven).

## **2. Om behovet for forskriften**

Foreløpige observasjoner fra Statens vegvesen tyder på at trafikken omtrent har blitt halvert etter at tiltakene og restriksjonene mot spredning av Covid-19 ble satt i gang i 14. mars 2020. Per 19. mars er tapet beregnet å kunne være i overkant av 2 mill. hver dag for staten, med om lag tilsvarende tap for fylkeskommunene til sammen.

Ordinær billettering gjennomføres i hovedsak på to måter på norske ferjer:

- (1) manuell betaling hvor Riksregulativet for ferjetakster brukes
- (2) AutoPASS-billettering der AutoPASS-regulativet for ferjetakster brukes.

Hovedforskjellen på disse er at det ved AutoPASS-billettering er større bruk av automatiske løsninger, og det er kun betaling for kjøretøy etter AutoPASS-regulativet (dvs. ikke betaling for passasjerer i kjøretøyene).

Den metoden som brukes på flest ferjesamband er manuell billettering etter riksregulativet for ferjetakster, der trafikanten gjør opp for seg ved bruk av kontanter, bankkort eller AutoPASS-ferjekort.<sup>1</sup> For alle disse tilfellene starter billetteringen med dialog igjennom bilvinduet mellom billettør og kunde, for å fastslå antall passasjerer mm., som er nødvendig for å bestemme korrekt pris. Deretter vil betalingsmiddelet leveres fra trafikant til billettør, som etter gjennomført transaksjon returnerer kort eller vekslpenger til trafikanten. Dette gjentas for hvert kjøretøy og passasjerer som er ombord i ferjen. I mange tilfeller er det kort tid til rådighet for å rekke dette for alle.

Den andre metoden som brukes er AutoPASS-billettering. Da identifiseres kjøretøyet gjennom avlesing av en AutoPASS-brikke. Denne metoden er kjent fra bompengerekkering på de offentlige vegene, men i ferjesammenheng brukes den kun på kunder som har en avtale som gir rabatt på ferje. Uavhengig av om trafikanten har avtale med AutoPASS for ferje eller en AutoPASS-utsteder, vil kundens avtale hjemle behandling av personopplysninger. Det er ikke betaling for passasjerer på samband med AutoPASS-løsning og AutoPASS-regulativ, og det er ikke behov for interaksjon mellom den reisende og mannskap for å gjennomføre billetteringen, med mindre kunden ønsker å betale med kort eller kontant.

AutoPASS-teknologien kan brukes både for å sikre komplett billettering på ferjer som allerede bruker AutoPASS-regulativet, men også på ferjer som i dag bruker riksregulativet. Trafikanter som reiser med ferjesamband som bruker AutoPASS for ferje, men ikke har rabattavtale, skal i utgangspunktet betale manuelt som beskrevet over eller i en billettautomat/billettbod der dette er installert.

AutoPASS-ferjeavtale (enten kort til bruk i samband som benytter riksregulativ eller brikke i samband som har innført brikkebetaling) er et betalingsmiddel som er knyttet til en konto hos Sentral tjenesteleverandør. Ved opprettelse av denne kontoen har trafikanten inngått en avtale om rabatt på ferjene. For å opprette en avtale må det innbetales et forskudd iht. til de takster som fremkommer av takstregulativene. Privatkunder kan knytte to kjøretøy til en rabattavtale. Privatkunder kan oppnå 50 prosent rabatt, bedriftskunder 40 prosent. På tilsvarende måte vil også en AutoPASS-brikke bli knyttet til avtalen hvis kjøretøyet har det. Når det gjennomføres en reise på ferje, trekkes kostnaden ved reisen inkludert ev. rabatt fra forskuddet. Det er oppdragsgiveren/løyvemyndigheten for det enkelte ferjesamband som avgjør om det er AutoPASS-regulativet for ferjetakster eller Riksregulativet for ferjetakster som brukes.

På ferjesamband som bruker AutoPASS-regulativet selges 70 prosent av billettene ved bruk av AutoPASS-teknologi. Dette er både de med AutoPASS-ferjeavtale med forskuddsinnbetaling som oppnår full rabatt (50 prosent for privatkunder og 40 prosent for bedriftskunder) og de som har brikke og avtale fra en brikkeutsteder som oppnår 10 prosent rabatt.

---

<sup>1</sup> I driften av riksvegferjene er det seks samband som billetterer etter riksregulativet, og ti samband driftes etter AutoPASS-regulativet. I fylkeskommunenes ferjedrift har automatiseringen kommet like langt.

Som en følge av restriksjonene som er iverksatt for samfunnet ved utbruddet av Covid-19, har Statens vegvesen og flere av fylkeskommunene som nevnt midlertidig stoppet all manuell billettering på ferjene, ettersom dette er vurdert å medføre fare for at sikkerhetsbemanningen på ferjene blir smittet. Dette har ført til at en god del av trafikantene nå reiser gratis med ferjene.

Statens vegvesen har for statens del inntil videre begrenset tapet ved at de som har brikke eller avtale som kan identifiseres uten interaksjon mellom trafikant og billettør skal betale, mens øvrige reiser gratis. Det vil i en periode kunne være mulig å billettere ca. 70 prosent av de reisende på samband hvor brikkebetaling er innført, mens andelen trafikanter som kan billetteres vil være god del lavere på øvrige samband. Alternativet der bare passasjerer med avtale betaler ferjebilletter, vil imidlertid oppleves som urettferdig for disse. Over noe tid er det ventet at mange av trafikantene som benytter ferjetjenestene ved bruk av avtale vil si opp sine avtaler dersom situasjonen vedvarer. Dette vil både føre til ytterligere svekkede inntekter fra ferjebillettene og dessuten undergrave ordningene for betaling av ferjebilletter, som gir en mer effektiv billettering av reisende på ferjene.

### **3. Forslag til midlertidig løsning for billettering på ferjene**

Statens vegvesen har vurdert alternative måter for billettering på ferjene i perioden med restriksjoner som følge av Covid-19. Ordningen som på best mulig måte tilfredstiller behovet for å kunne utføre billettering uten kontakt med trafikantene og samtidig ivaretar behovet for billettinntekter, er at ferjemannskapet midlertidig går over til å registrere alle trafikanter ved hjelp av kjennemerkegjennkjening, eller eventuelt AutoPASS-brikke der det er tilgjengelig utstyr for brikkelesing. Ved å registrere kjøretøyenes kjennemerke eller AutoPASS-brikke, kan eierens kjøretøy billetteres uten interaksjon mellom billettør og trafikant. Ved begge typer registrering blir kjøretøy som er registrert med avtale bli fakturert for reisen iht. avtalen. Kjøretøy som ikke har er utstyrt med AutoPASS-brikke, vil bli registrert med kjennetegn. Eierne av disse kjøretøyene vil bli fakturert for reisen etter at reisen er gjennomført. Dette er om lag på tilsvarende måte som løsningen for bompengerelevanter etter veglova § 27.

Billettering av alle kjøretøy uten interaksjon mellom billettør og trafikant vil være en ordning som avviker fra ordinær regulering av ferjebilletter etter forskrift om transport med ferje § 7. I tillegg krever ordningen et rettsgrunnlag som gir hjemmel for å behandle personopplysninger om trafikantene som ikke har avtale, i forbindelse med billetteringen på ferjen og faktureringen i etterkant av reisen.

Trafikanter som har inngått avtale om rabatt på ferje (opprettet AutoPASS ferjekonto) har gjennom avtalen samtykket til at nødvendige personopplysninger kan behandles for å gjennomføre billettering, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1. Dette gjelder også trafikanter som har inngått avtale med en utsteder av AutoPASS-brikker (men uten ferjerabattavtale). De øvrige reisende som ikke har avtale, har ikke samtykket til at det behandles personopplysninger i forbindelse med billettering på ferjer. For disse trafikantene er det nødvendig å regulere behandlingen av personopplysninger med

hjemmel i lov, se nærmere under punkt 4. Formålet med å registrere personopplysningene ved skiltgjenkjenning av kjøretøy uten avtale vil være å gjennomføre billettering på ferjene i samsvar med takstregulativ vedtatt med hjemmel i yrkestransportloven.

Statens vegvesen vurderer det som ønskelig at den midlertidige løsningen som velges legges nært opp til bompengerevisjon på de offentlige vegene, da dette er utprøvd, og det er gjort grundige vurderinger knyttet til både økonomiske, tekniske og juridiske forhold ved løsningen. For ferjebillettering vil det være behov for at både brikkelesing og kjennemerkegjenkjenning kan brukes hver for seg for å identifisere kjøretøyet.

Statens vegvesen har i framlegget for Samferdselsdepartementet foreslått en midlertidig forskrift om billettering på ferjer med hjemmel i koronaloven § 2. Forskriften har som formål å regulere billettering på ferjer som har løyve til å drive persontransport med fartøy i rute etter yrkestransportlova § 7 under utbruddet og spredningen av Covid-19, slik at dette kan gjøres på en måte som ikke bidrar til fare for spredning av smitte og for at tap av inntekter fra ferjebilletter kan begrenses.

I henhold til forskriften kan billetteringen på ferjene gjennomføres ved bruk av skiltgjenkjenning og AutoPASS-teknologien. Forskriften vil gi Statens vegvesen og fylkeskommunene mulighet til å benytte kjent og tilgjengelig teknologi for å sikre at billettinntektene fortsatt kan kreves inn etterskuddsvis og bidra til nødvendig dekning av kostnadene knyttet til drift av ferjene. Forskriften er ikke til hinder for at enkelte fylkeskommuner eventuelt kan ha behov for å kreve inn sine billettinntekter ved bruk av annen teknologi.

For å få full nytte av forskriften vil det være ønskelig å bytte takstregulativ for enkelte ferjesamband: Riksregulativ med betaling for personer/passasjerer, blir erstattet med AutoPASS-regulativ (uten personbetaling). Reduserte billettinntekter for person blir her utlignet på kjøretøygruppene, ved at disse blir justert med litt høyere takster. Dette kan gjøres provenynøytralt for staten, men det medfører at det blir dyrere for trafikanter som reiser alene i bil. Denne virkningen vil uansett inntre når det kommer ny kontrakt for driften av det aktuelle samband som setter krav om AutoPASS. For alle samband som har innført AutoPASS-regulativet, vil forskriften få full effekt så snart forskriften er trått i kraft og mindre endringer i regulativet er på plass. Statens vegvesens forslag til endringer i regulativet vil bli behandlet som en egen sak i departementet.

#### **4. Departementets vurderinger**

##### Behovet for forskriftsregulering

Etter departementets vurdering er det behov for å fastsette en midlertidig forskrift om billettering på riksveg- og fylkesvegferjene, slik det er beskrevet i punkt 2 og 3. Departementet legger vekt på at ferjene er en viktig del av infrastrukturen i Norge. For å kunne drifte en ferje, må den ha en viss sikkerhetsbemanning. Som beskrevet er det under ordinære forhold vanligvis denne bemanningen utfører oppgaven med billettering av

trafikanterne. For å unngå risiko for smitte mellom bemanning og trafikanter, med de konsekvensene det kan få for driften av ferjene, har det etter departementets vurdering vært nødvendig å innføre tiltak som hindrer spredning av Covid-19 mellom ferjemannskapet og passasjerene. En forskrift som innfører en midlertidig ordning for billettering på ferjene slik det er beskrevet i framlegget, er viktig både for å hindre smitte mellom ferjemannskapet og passasjerene og for å begrense tapet av inntekter fra ferjebillettene.

Forskriften vil være en særordning for billettering på ferjer under situasjonen med restriksjoner mot smitte av Covid-19, som avviker fra og gjelder foran ordinær forskriftsregulering om billettering på ferje, jf. ferjeforskriften § 7. Forskriften gir videre det hjemmelsgrunnlaget som er nødvendig for at det i forbindelse med billettering på ferje og etterfølgende oppgjør/fakturering kan behandles personopplysninger for reisende som ikke har avtale, se nærmere nedenfor.

Etter departementets vurdering gir forskriften de bestemmelser som det er nødvendig å regulere i en midlertidig ordning med alternativ billettering på ferjene.

Forskriften gir i § 1 en bestemmelse om formålet med forskriften. Dette er å regulere billettering på ferjer som har løyve til å drive persontransport med fartøy i rute etter yrkestransportlova § 7 under utbruddet og spredningen av Covid-19, slik at dette kan gjøres på en måte som ikke bidrar til fare for spredning av smitte og for at tap av inntekter fra ferjebilletter kan begrenses.

I § 2 gis hovedbestemmelsen om billettering etter forskriften. I henhold til bestemmelsens første ledd kan billettering gjennomføres ved identifikasjon av kjøretøyet gjennom registrering av kjennemerke eller AutoPASS-brikke. I § 2 andre ledd gis det bestemmelser om oppgjør og fakturering av ferjebilletter. For reisende som har avtale om ferjekort, AutoPASS-avtale eller annen avtale som kan benyttes for reisen, faktureres ferjebilletten iht. avtalevilkårene. For andre reisende vil faktura sendes etter at ferjereisen er gjennomført. Faktura sendes av løyvemyndigheten (Statens vegvesen for riksvegferjene og fylkeskommunene for fylkesvegferjene) eller av selskap eller annen juridisk person som etter avtale med løyvemyndigheten håndterer billettering. Dette kan være ferjeselskapet eller annen aktør som etter avtale med Statens vegvesen eller fylkeskommunene håndterer fakturering av ferjereiser. Fakturering vil som hovedregel skje månedsvis. I samsvar med forskriftenes formål, er det i § 2 tredje ledd fastsatt at reisende med ferje, så lenge forskriften gjelder, ikke har rett til å gjøre opp ferjetaksten med kontanter, bankkort eller annen manuell betalingsmåte om bord på ferjen, jf. finansavtalelovens bestemmelse om tvungne betalingsmidler i § 38 (3).

I § 3 gis det en bestemmelse om ferjetakst. Ved taksering legges det valgte takstregulativ og sone til grunn for det aktuelle ferjesambandet der reisen skjer. Kjøretøyet takseres i den takstgruppe kjøretøyet måles til å tilhøre, inklusive last. Trafikanter som har avtale som gir rabatt på ferje skal tilgodeses denne ved billettering. Forskriften gir ikke hjemmel til å ta

betalt for passasjerer, ettersom det er kjøretøyets kjennemerke eller eventuelt AutoPASS-brikke som er registrert på kjøretøyet som skal benyttes som grunnlag for billetteringen.

I § 4 reguleres betalingsplikten for avtalekunden og eier av kjøretøy som ikke har avtale, mv. For kjøretøy som er registrert med avtale som gir rabatt på ferje eller annen avtale som gir grunnlag for oppgjør eller fakturering av ferjetaksten, er avtaleparten ansvarlig for at ferjetaksten kan gjøres opp eller blir betalt i henhold til avtalen. For kjøretøy som ikke er registrert med slik avtale, er eieren av kjøretøyet ansvarlig for at riktig takst blir betalt. Er kjøretøyet utstyrt med prøvekjennemerke, er den som har anskaffet prøvekjennemerket ansvarlig for betalingen.

§§ 5, 6 og 7 i forskriften regulerer behandling og utlevering av personopplysninger. For trafikanter som billetteres etter avtale i henhold til forskriften, vil behandlingen av personopplysninger være regulert av avtalen, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1. Avtalekunden/trafikanter har ved aksept av avtalevilkårene samtykket til behandlingen av personopplysninger.

For trafikanter som ikke har avtale, gir bestemmelsene i §§ 5 og 6 de nødvendige hjemlene for behandling av personopplysninger i tilknytning oppgavene med å gjennomføre billettering og etterfølgende fakturering og lagring, mv. I § 5 angis hvilke personopplysninger som blir behandlet for reisende uten avtale. Dette er opplysninger om kjøretøyets kjennemerke, reist strekning, reisetidspunkt og takstgruppe kjøretøyet tilhører.

Det skal ikke behandles personopplysninger om særskilte kategorier etter forskriften, jf. personvernforordningen artikkel 9. Personopplysninger skal lagres i henhold til de til enhver tid gjeldende bestemmelser med hjemmel i bokføringsloven. Opplysningene skal ikke lagres lenger enn nødvendig.

Bestemmelsen i § 6 angir hvilke myndigheter og aktører som vil utføre nødvendig behandling av personopplysninger, herunder løyvemyndigheten og selskaper/aktører som etter avtale med denne utfører oppgaver/tjenester innen ferjeområdet som er nødvendige for å gjennomføre billettering på ferjene. Bestemmelsen må leses i sammenheng med bestemmelsene i § 2 om billettering, oppgjør og fakturering.

I § 7 gis det en bestemmelse om utlevering av personopplysninger. Personopplysninger kan bare utleveres til den registrerte selv, til offentlig myndighet med hjemmel til å kreve slike opplysninger og til selskap eller juridisk person som utfører tjenester på ferjeområdet når det er nødvendig for å gjennomføre billetteringen.

§ 8 fastsetter forskriftens ikrafttredelse. I tråd med retningslinjer fra Justis- og beredskapsdepartementet for bruk av koronaloven, trer forskriften i kraft én dag etter at Stortinget har fått skriftlig meddelelse om forskriften, med mindre Stortinget innen den tid har meddelt at forskriften skal oppheves.

Det er ikke fastsatt bestemmelser om forskriftens varighet. Lovens bestemmelse om varighet gjelder, og forskriften vil gjelde så lenge loven gjelder eller forskriften eventuelt blir vedtatt opphevet. Departementets vurdering på nåværende tidspunkt er at det er behov for tiltaket som forskriften regulerer så lenge det er gitt restriksjoner mot spredningen av Covid-19 av den typen som gjelder på tidspunktet forskriften er fastsatt. Behovet for forskriften vil bli vurdert fortløpende av departementet ut fra restriksjonene mot Covid-19 som til enhver tid gjelder.

Yrkestransportlova gjelder i Norge, jf. lovens § 1. Det er ikke gitt bestemmelser i loven om anvendelse på Svalbard, mv., jf. svalbardloven § 2 andre ledd. Forskriften skal ikke gjelde på Svalbard, Jan Mayen og bilandene.

### Hjemmelsgrunnlag

Smittevernloven § 7-12 gir Kongen hjemmel til å fastsette forskrifter med lovgivningsmessig innhold for å trygge folkehelsen og verne befolkningen når et utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom truer folkehelsen og det på grunn av disse forholdene er fare ved opphold. Bestemmelsen gir Kongen svært vide fullmakter til å fastsette forskrifter for å trygge folkehelsen og verne befolkningen når det er utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom – også til å fastsette bestemmelser som normalt ville vært gitt i lov, og som kan avvike fra annen lovgivning. Covid-19 er definert som en allmennfarlig smittsom sykdom, jf. smittevernloven § 1-4, og utbruddet er vurdert å true folkehelsen.

Etter departementets vurdering er formålet i den midlertidige forskriften om billettering på ferje delvis å hindre spredning av slik smitte som faller under forskriftshjemmelen i smittevernloven. Formålet med forskriften er imidlertid også å begrense statens og fylkeskommunenes tap av inntekter fra ferjebilletter, noe som etter departementets vurdering ikke faller direkte inn under bestemmelsens ordlyd.

Etter departementets vurdering er forskriftens virkeområde, bestemmelsene om formålet og hovedbestemmelsene i forskriften om billettering og betalingsansvar, *bestemmelser av forskriftsmessig innhold*. Yrkestransportlova gir i § 35 departementet hjemmel til å fastsette utfyllende forskrifter om gjennomføring av loven. Forskriftshjemmelen i § 35 omfatter bl.a. ågangen til å gi forskriftsbestemmelser om billettering av reisende med ferje, jf. forskrift om transport med ferje § 7. Yrkestransportlova gir departementet også i § 36 særlige fullmakter til å gi pålegg til løyvehavere (slik som ferjeselskap) under særkilte forhold når det er nødvendig. Loven gir videre i § 37 departementet hjemmel til å fastsette unntak fra loven ved ekstraordinære forhold. Det er imidlertid ikke per i dag gitt egne bestemmelser i yrkestransportlova som regulerer behandling av personopplysninger på ferjeområdet.

I henhold personopplysningsloven § 1 gjelder personvernforordningen (GDPR) som norsk lov. Personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav a) fastsetter at personopplysninger skal behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte med hensyn til den registrerte



(«*lovlighet, rettferdighet og åpenhet*»). Forordningen artikkel 6 nr. 2 og 3 åpner for at medlemsstatene kan fastsette nærmere regulering av områder som krever behandling av personopplysninger i den nasjonale retten. I henhold til ordlyden i artikkel 6 nr. 3 og uttalelser i forarbeidene til personopplysningsloven, skal reguleringen som hovedregel være i lovs form, jf. Prop. 56 LS (2017-2018) kapittel 6.4 og 6.5.

Spørsmålet om forskriftsregulert behandling av personopplysninger der det ikke på forhånd er rettsgrunnlag i avtale eller lov, er omtalt i forarbeidene til koronaloven, jf. Prop. 56 L (2019-2020) kapittel 4.3. I henhold til uttalelsene åpner koronaloven § 2 for at det kan fastsettes nærmere bestemmelser om behandling av personopplysninger i forskrift til loven.

Koronaloven § 2 gir hjemmel til å gi midlertidige forskrifter som kan utfylle, supplere eller fravike 62 lover angitt i bestemmelsens andre ledd så langt det er nødvendig for å ivareta lovens formål, herunder yrkestransportlova, jf. henvisningen i § 2 første ledd. Forskriftsmyndigheten er lagt til Kongen i statsråd.

Lovens formål er å legge til rette for forsvarlige og effektive og forholdsmessige tiltak som er nødvendige for å begrense forstyrrelser av normale samfunnsfunksjoner som følge av utbruddet av Covid-19 og for å avhjelpe negative konsekvenser for befolkningen, næringslivet, offentlig sektor og samfunnet for øvrig. Tiltakene må rette seg mot følger av utbruddet av Covid-19. Når forskrifter skal fastsettes med hjemmel i koronaloven § 2, må det i henhold til forarbeidene til loven sikres at tiltaket er nødvendig, enten for å begrense forstyrrelser av sentrale samfunnsfunksjoner, eller for å avhjelpe negative konsekvenser for befolkningen, næringslivet, offentlig sektor eller samfunnet for øvrig. Av begrunnelsen må det videre fremgå hvilke forhold forskriften er ment å begrense eller avhjelpe, og hvorfor dette anses nødvendig.

Etter departementets vurdering er den midlertidige forskriften om billettering på ferje av den typen midlertidige ordninger som faller under koronalovens formål og virkeområde. Behovet for forskriften har oppstått som følge av utbruddet av Covid-19, for å hindre spredning av viruset mellom passasjerene og mannskap som er nødvendig for å holde ferjene i drift. Spredning av koronasmitte til ferjenes mannskap vil ha som konsekvens at ferjetilbudet må reduseres eller i verste fall eventuelt stenges ned, noe som etter departementets vurdering klart vil ha betydelig konsekvenser for befolkningen, næringslivet og samfunnet for øvrig. Billetteringen på ferjene er en viktig finansieringskilde for ferjetilbudet, og det er derfor etter departementets vurdering nødvendig å innføre en ordning som sørger for at billettinntektene kan opprettholdes så godt som mulig i denne situasjonen, jf. uttalelsene om adgangen til å benytte forskriftshjemmelen til å begrense normale samfunnsfunksjoner og avhjelpe negative konsekvenser i forarbeidene til loven.

I henhold til forarbeidene til koronaloven skal det vurderes om tiltakene i forskriften er *forsvarlige, effektive og forholdsmessige*. Disse vilkårene er etter departementets

vurdering delvis overlappende. Det avgjørende må etter departementets vurdering være om tiltakene er egnet og om det er forholdsmessighet mellom behovene som situasjonen reiser, og tiltakene som iverksettes. Vurderingen skal knytte seg til fastsettelsestidspunktet og må begrunnes. Kravet om nødvendighet innebærer videre at det må vurderes fortløpende om forskriften fortsatt er nødvendig, og at den i motsatt fall må oppheves.

Etter departementets vurdering er reguleringen i forskriften både egnet og forholdsmessig. Forskriften vil sørge for at det fortsatt kan kreves inn betaling for reiser med ferjene, slik at ferjetilbudet også kan opprettholdes, og man tilbakegang i det pågående arbeidet med å gjøre billettering på ferje mer effektivt. Som departementet kommer nærmere inn på nedenfor, har forskriften konsekvenser for personvernet, ved at det i større utstrekning enn ordinært vil bli behov for å behandle personopplysninger om eiere av kjøretøy som registreres om bord på ferjene. Dette gjelder om lag 30 prosent av de reisende, som ikke allerede har samtykket til behandling av personopplysninger gjennom avtale om ferjekort eller AutoPASS-avtale. Opplysninger som vil bli behandlet er opplysninger om kjøretøyets kjennemerke, reist strekning, reisetidspunkt og takstgruppen kjøretøyet tilhører, jf. forskriften § 5. Det skal ikke behandles særskilte kategorier av personopplysninger etter forskriften. Etter departementets vurdering er det ikke et uforholdsmessig tiltak for trafikanter som reiser på ferje uten avtale, at ferjeselskap, Statens vegvesen, fylkeskommuner og andre som etter avtale med disse vil behandle denne typen opplysninger i forbindelse med reise på ferjer.

Alternativet til ordningen er at det ikke tas betalt for de som benytter kjøretøy uten tilknyttet avtale. En slik løsning vil oppfattes som en urimelig forskjellsbehandling til ulempe for eiere av kjøretøy med avtale. Etter departementets vurdering er det også sannsynlig at en slik ordning vil føre til at avtalekundene sier opp sine avtaler, noe som både vil ha betydelig økonomiske konsekvenser for staten og fylkeskommunene med hensyn til finansieringen av ferjetilbudet og dessuten ha svært negative konsekvenser for det pågående arbeidet med effektivisering av billettering på ferjene.

Som det følger av koronaloven § 1 andre ledd, kan det ikke fastsettes forskrifter i medhold av § 2 når formålet kan ivaretas gjennom "normal lovbehandling". Normal lovgivningsprosess skal velges dersom det er tid til dette. Koronaloven § 2 kan imidlertid benyttes dersom saken haster såpass mye at å avvente den alminnelige lovgivningsprosessen ikke er forsvarlig. Det er ikke angitt noe konkret tidsperspektiv i loven eller forarbeidene til loven. I vurderingen må det etter departementets vurdering også ses hen til volumet av saker som skal behandles i Stortinget. Det er noe uklart hva som nærmere ligger i dette, men på bakgrunn av føringer fra Justis- og beredskapsdepartementet legges det foreløpig til grunn at tiltak som bør iverksettes innen de nærmeste to uker fra loven ble behandlet, kan og bør hjemles i koronaloven § 2.

Etter departementets vurdering tilsier behovet for å sikre fortsatt inntekter fra ferjebillettene og hensynet til en mest mulig rettferdig billettering av alle som benytter ferjetilbudet, at tiltaket som forskriften regulerer ikke kan vente på en ordinært lovforslag til Stortinget. Departementet legger også vekt på at tiltaket er en midlertidig ordning, som

i hovedsak fraviker forskriftsregulering om billettering på ferje iht. ferjeforskriften § 7. Tiltaket faller videre direkte under koronalovens formål og virkeområde. Bestemmelsene som er av lovs innhold i forskriften er bestemmelsene om behandling av personopplysninger i §§ 5 og 6 som gjelder reisende som ikke fra før har avtale om ferjekort, AutoPASS-avtale eller lignende.

Etter departementets vurdering er det sannsynlig at det vil være behov for tiltaket som forskriften regulerer så lenge det gjelder restriksjoner mot spredning av Covid-19 i Norge. Det er derfor ikke fastsatt bestemmelse om annen varighet enn varigheten som er fastsatt i koronaloven § 7. Justis- og beredskapsdepartementet har fastsatt som en generell føring for departementene at det bør vurderes om forskriften skal fremmes som en lovproposisjon etter at den er fastsatt. Departementet vil vurdere dette etter at forskriften er fastsatt.

#### Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

Den midlertidige forskriften om billettering på ferjer regulerer i hovedsak måten for hvordan ferjereiser kan billetteres under situasjonen med restriksjoner mot Covid-19, bestemmelser om betaling for slike reiser, mv. I tillegg reguleres behandling av personopplysninger, se nedenfor. Forskriften er etter departementets vurdering ikke av en type som har konsekvenser for Grunnloven eller menneskerettighetene.

#### Konsekvenser for personvernet

Forskriften vil medføre at det registreres og behandles personopplysninger i tilknytning til reiser med ferjer i Norge, for et større antall trafikanter enn det gjøres i dag. Dette gjelder om lag 30 prosent av passasjerene / eiere av kjøretøy som reiser med ferjene.

Som det fremgår av forskriften § 5, er opplysningene som vil bli behandlet om eiere av kjøretøy som ikke har avtale, kjøretøyets kjennemerke, reist ferjestrekning, reisetidspunkt og takstgruppen kjøretøyet tilhører. Det vil bli tatt bilde av kjøretøyet som vil følge transaksjonen, som først og fremst vil være et bilde av kjøretøyets kjennemerke. For tunge kjøretøy, vil det også være behov for å ta bilde av kjøretøyets lengde. Dette gjelder først og fremst kjøretøy som benyttes i næringsvirksomhet. Det er gjennom ordningen ikke behov for å ta bilde av personer i kjøretøyet, og det skal ikke behandles opplysninger etter særlige kategorier, jf. personvernforordningen artikkel 9.

De behandlingsansvarlige plikter å behandle opplysningene i samsvar med de til enhver tid gjeldende regler for dette, jf. personopplysningsloven. Personopplysningene som behandles vil bli lagret i samsvar med annen lovgivning som regulerer dette, jf. bokføringsloven med forskrift. Opplysninger knyttet til kjøretøyets kjennemerke, reist strekning, reisetidspunkt og takstgruppe kjøretøyet tilhører skal oppbevares i 5 år. Bilder av passeringen vil bli slettet 30 dager etter at krav er endelig oppgjort, eller klagesak avsluttet. Annen informasjon slettes etter 104 dager, eller når trafikanten ber om det.

I praksis vil registreringen skje på ulike måter, alt etter hvilken teknologi ferjeselskapet som opererer den aktuelle ferjestrekning benytter:

### Metode 1

For de ferjestrekninger som har faste installasjoner, vil forskriften kunne hjemle at kjennemerkegjennkjennning brukes for de trafikanter som ikke har avtale som gir rabatt. Som nevnt over hjemler avtalen behandling av opplysninger. Dette konseptet vil være identisk med bompengeskjeving. Her brukes både brikkelesing og skiltgjennkjennning til å identifisere kjøretøy.

### Metode 2

For de ferjestrekninger som bruker håndholdt brikkeleser i dag vil dette mest sannsynlig bli endret til en løsning der man registrerer kjøretøyets kjennemerke. Dette vil da bli gjort for alle kjøretøy, i motsetning til den håndholdte brikkeleseren som i dag brukes bare på de kjøretøy der billettør kan se at det er en brikke. I henhold til opplysninger fra ferjerederiene, ønsker disse å gjøre dette ved bruk av optisk kamera. Ett rederi melder at de i en oppstartsfase må basere seg på at kjennemerket testes manuelt inn på enheten av billettøren.

### Metode 3

For de ferjestrekninger som bruker AutoPASS-ferjekort (der brikketeknologi ikke er tatt i bruk) vil kjøretøy kunne identifiseres etter samme prosedyre som beskrevet under metode 2. Trafikanter som har avtale vil få reisen belastet denne selv om de ennå ikke har skaffet seg brikke.

Felles for metode 2 og 3 er at alle kjøretøy bli identifisert på samme måte med kjennemerke. De som ikke har avtale om rabatt vil få utstedt en faktura per pålydende fullpris for gjennomførte ferjereiser.

I det som beskrives som det første alternativet over, vil lengden bli målt ved hjelp av automatisk lengdemåler basert på laser e.l. Avgjørelsen om hvilken lengde som skal legges til grunn for prisfastsettelsen tas automatisk. Det vil bli tatt et bilde av kjøretøyet som skal dokumentere lengden. Hvis avviket mellom målt lengde og kjøretøyets registrerte lengde er for stort, vil lengden bli vurdert manuelt. Resultatet kan i alle tilfeller påklages av trafikanten, og bli gitt en ny vurdering.

For øvrige konsepter avgjøres lengden manuelt av billettør. Den håndholdte løsningen for kjennemerkegjennkjennning som er klar til bruk, krever at billettør tar et bilde som dokumenterer lengden hvis det legges inn en lengde som avviker fra kjøretøyets registrerte lengde. Det er også for dette konseptet mulig for trafikant å klage på takseringen.

En løsning der alle trafikanter registreres slik det er beskrevet over har som virkning at den fjerner risikoen for at det spres smitte av Covid-19 mellom trafikantene og ferjemannskapet ved billetteringen. Som vurdert ovenfor, mener departementet at ordningen i den midlertidige ordningen som forskriften regulerer, er et *nødvendig, egnet*

*og forholdsmessig tiltak.* De behandlingsansvarlige plikter å følge reguleringen iht. personopplysningsloven når det behandles personopplysninger ved billettering, etterfølgende fakturering og lagring av personopplysninger, mv. Tiltaket har etter departementets vurdering ikke konsekvenser for personvernet som er av den typen at tiltaket ikke kan innføres.

### Forholdet til EØS-avtalen

Forskriften regulerer en unntaksordning for billettering av reisende med ferje i Norge. Transportvirksomhet er regulert i EØS-avtalen kapittel 6. Adgangen til å ta betalt for transport med ferje er ikke regulert i sekundærretten under EØS-avtalen.

I henhold til EØS-avtalen artikkel 50 skal det ikke forekomme forskjellsbehandling som består i at en utøver av transportvirksomhet, på grunnlag av de transporterte varers opprinnelsesland eller bestemmelsessted, gjør gjeldende forskjellige priser og vilkår for samme varer for samme transportforbindelser. EØS-avtalen avgrensers også i hoveddelen del II og III muligheten til å hindre den frie flyten av varer, tjenester, personer og kapital (de fire friheter) mellom medlemsstatene. Restriksjoner kan bare aksepteres dersom de er grunnlagt med allmenne hensyn, er proporsjonale og ikke diskriminerer ut fra opphavsland innenfor EØS-landene.

Forskriften åpner for at kjøretøy midlertidig kan billetteres ved at kjøretøyets kjennemerke eller AutoPASS-brikke registreres. Forskriften regulerer ikke øvrige restriksjoner mht. transport, annet enn plikten til å betale for ferjereisen (betaling for en tjeneste). Etter departementets vurdering er forskriftsreguleringen i seg selv ikke diskriminerende. Forskriftens formål er å hindre smitte av Covid-19 og sikre at tap av inntekter fra ferjebilletter kan begrenses. Forskriften vil sikre at samtlige eiere av kjøretøy benytter ferjetilbudet i Norge, kan faktureres for reisen, uavhengig av nasjonalitet. Når det gjelder avtalene som gir rabatter på ferjene, er det åpnet for at alle trafikanter som ønsker det kan tegne avtale, også her uavhengig av nasjonalitet. Avtalevilkårene som gjelder på området er objektive, og alle kjøretøy vil håndteres på en ensartet måte i forbindelse med ferjereisene. Etter departementets vurdering er ikke forskriften strid med EØS-retten.

Norge er ikke bundet av andre internasjonale konvensjoner som gjelder på dette området.

### Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser

Det er vurdert å være få negative administrative og økonomiske konsekvenser knyttet til forskriften. Forskriften vil utløse behov for endring i gjennomføringen av billettering, men Statens vegvesen har oppgitt at dette i seg selv ikke vil gi kostnader. Selve billetteringen på ferjene vil i noen tilfeller gi besparelser for ferjemannskapet ved at registreringen av kjøretøy i mange tilfeller vil kunne gå raskere enn tradisjonell billettering og dermed føre til et mindre personalbehov. Denne besparelsen antas å være marginal, ettersom billetteringen på de fleste ferjene utføres av personell som er en del sikkerhetsbemanningen på ferjene.

Det er vurdert at det kan påløpe kostnader til at ferjeselskap har bruk for mer eller annet utstyr til å gjennomføre billetteringen. Slike kostnader er vurdert som marginale opp mot et alternativ der reisende uten avtale ikke faktureres for reisen, og de tapte billettinntektene dette innebærer.

Dersom forskriften ikke fastsettes, er det sannsynlig at inntjeningen fra ferjebilletter på alle landets ferjestrekninger reduseres ytterligere etter hvert som situasjonen med restriksjoner knyttet til spredningen av Covid-19 vedvarer. Dette vil ha vesentlige økonomiske konsekvenser for den offentlige finansieringen av ferjetilbudet i Norge.

I den foreslåtte forskriften er det gitt en bestemmelse i § 2 som tydeliggjør at reisende med ferje ikke rett til å gjøre opp ferjetaksten med kontanter, bankkort eller annen manuell betalingsmåte om bord på ferjen mens forskriften gjelder, jf. finansavtaleloven § 38 (3). Etter departementets vurdering vil kontantbetalingsprinsippet likevel ivaretas ved at faktura kan betales kontant i bank eller hos andre finansinstitusjoner som tilbyr slike tjenester.

## **Midlertidig forskrift om billettering på ferje**

Fastsatt ved kgl.res. xx. mars 2020 med hjemmel i lov 21. mars 2020 nr. xx om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven) § 2, jf. lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova) § 35

### **§ 1 Formål**

Formålet med denne forskriften er å regulere billettering på ferjer som har løyve til å drive persontransport med fartøy i rute etter yrkestransportlova § 7 under utbruddet og spredningen av Covid-19, slik at dette kan gjøres på en måte som ikke bidrar til fare for spredning av smitte og for at tap av inntekter fra ferjebilletter kan begrenses.

### **§ 2 Billettering**

Billettering etter denne forskrift kan gjennomføres ved identifikasjon av kjøretøyet gjennom registrering av kjennemerke eller AutoPASS-brikke.

For kjøretøy som er registrert med avtale som gir rabatt på ferje eller annen avtale som gir grunnlag for oppgjør eller betaling, foretas oppgjøret av billetteringen i samsvar med avtalevilkårene. For kjøretøy som ikke er registrert med avtale, faktureres den betalingsansvarlige etter at ferjereisen er gjennomført, av løyvemyndigheten eller selskap som etter avtale med løyvemyndigheten håndterer billettering på ferje.

Reisende med ferje har så lenge forskriften gjelder, ikke rett til å gjøre opp ferjetaksten med kontanter, bankkort eller annen manuell betalingsmåte om bord på ferjen, jf. finansavtaleloven § 38 (3).

### **§ 3 Takst**

Ved taksering legges gjeldende takstregulativ og sone til grunn for det aktuelle ferjesambandet. Kjøretøyet takseres i den takstgruppe kjøretøyet måles til å tilhøre, inklusive last. Trafikanter som har avtale som gir rabatt på ferje skal tilgodeses denne ved billettering.

Det er ikke anledning til å ta betalt for personer med hjemmel i denne forskrift.

### **§ 4 Betalingsansvar**

For kjøretøy som er registrert med avtale som gir rabatt på ferje eller annen avtale som gir grunnlag for oppgjør eller fakturering av ferjetaksten, er avtaleparten ansvarlig for at ferjetaksten kan gjøres opp eller blir betalt, i samsvar med de nærmere vilkårene i avtalen.

For kjøretøy som ikke er registrert med avtale i henhold til første ledd, er eieren av kjøretøyet ansvarlig for at riktig takst blir betalt. Er kjøretøyet utstyrt med prøvekjennemerke, er den som har anskaffet prøvekjennemerket ansvarlig for betalingen.

### **§ 5 Behandling av personopplysninger**

Behandlingsansvarlige iht. § 6 kan behandle personopplysninger ved billettering og etterfølgende oppgjør eller fakturering, i den utstrekningen det er nødvendig for å kunne gjennomføre disse oppgavene. For trafikanter med avtale om rabatt på ferje eller annen avtale som gir grunnlag for oppgjør eller betaling, vil personopplysninger bli behandlet i samsvar med avtalen. For trafikanter uten slik avtale, behandles opplysninger om kjøretøyets kjennemerke, reist strekning, reisetidspunkt og takstgruppe kjøretøyet tilhører.

Det skal ikke behandles personopplysninger etter særskilt kategori etter denne forskriften.

Personopplysninger skal lagres i henhold til de til enhver tid gjeldende bestemmelser med hjemmel i bokføringsloven. Opplysningene skal ikke lagres lenger enn nødvendig.

### **§ 6 Behandlingsansvarlig, mv.**

Statens vegvesen, fylkeskommunene og selskap som har løyve til å drive transport med fartøy og billettering fra passasjerer etter yrkestransportlova kan behandle personopplysninger etter denne forskriften. Dette gjelder også selskap eller andre juridiske personer som etter avtale med nevnte myndigheter eller aktører, utfører tjenester innen ferjeområdet som er nødvendige for å gjennomføre billettering på ferjene.

### **§ 7 Utlevering av personopplysninger**

Personopplysninger kan kun utleveres til den registrerte selv, til offentlig myndighet med hjemmel til å kreve slike opplysninger og til selskap eller juridisk person som utfører tjenester på ferjeområdet når det er nødvendig for å gjennomføre billetteringen.

### **§ 8 Ikraftredelse**

Forskriften trer i kraft én dag etter at Stortinget har fått skriftlig meddelelse om forskriften, med mindre Stortinget innen den tid har meddelt at forskriften skal oppheves.