

SKATTEETATEN
Postboks 9200 Grønland
0134 OSLO

Deres referanse
2022/3873

Vår referanse
22/05605-4

Dato
30.01.2023

Høringsuttalelse – Konseptvalg for et nytt system for veibruksavgift og bompenger

Vi viser til Skatteetaten og Statens vegvesens høringsbrev av 23. november 2022 om Konseptvalgutredning (KVU) for veibruksavgift og bompenger.

I KVU-en vurderes fire forskjellige konsept som i fremtiden kan erstatte dagens system for fastsettelse og innkreving av veibruksavgift og bompenger. Bakgrunnen for utredningen er behovet for å gjøre systemet mer bærekraftig og treffsikkert.

1. Det anbefalte konseptet

Konseptet som er anbefalt for videre utredning er kalt *Stegvis realisering*. Dette konseptet går ut på en trinnvis innføring av distansebasert avgift for lette norske nullutslippskjøretøy med periodisk rapportering (trinn 1), og en distanse- og sonebasert avgift for tunge kjøretøy (trinn 2). Det er antydnet at prissettingen i trinn 2 skal skje ved hjelp av satellitteknologi. Det er ønske om at slik teknologi også skal anvendes på lette kjøretøy, dersom det i fremtiden blir mulig å gjennomføre innenfor lovens rammer. Konseptet innebærer at dagens bompengordning videreføres. Drivstoffavgiften videreføres for fossile kjøretøy.

2. Oppsummering av Datatilsynets merknader

Datatilsynet har ikke innvendinger mot at det anbefalte konseptet utredes videre. Vi ser at personvernrettslige vurderinger har stått sentralt i valget av konsept. Samtidig mener vi at utredningen har noen svakheter knyttet til personvern som det må arbeides videre med. Våre viktigste merknader er:

- at forholdet til bokføringsregelverket må utredes (se punkt 3), og
- at bruk av tykk klient og lokal prosessering i kjøretøyet er ufravikelige krav til en satellittbasert løsning som i fremtiden skal omfatte lette kjøretøy (se punkt 4).

3. Forholdet til bokføringsregelverket må utredes

Datatilsynet har i mange år påpekt at dagens bompengeløsning er lite personvernvennlig. Hovedårsaken er at bompengeselskapene lagrer detaljerte opplysninger om bompasseringer i svært lang tid. Opplysningene knyttes til eieren av bilen, og utgjør derfor personopplysninger i lovens forstand.¹

Bokføringsregelverket gjør at myndighetene får innblikk i bevegelsesmønstrene til alle som kjører bil. Til illustrasjon, var det i 2021 ca. 980 millioner passeringer i bomstasjonene og på ferjer.²

Lagringsbegrensningsprinsippet i personvernretten innebærer at lagringstiden for personopplysninger skal være styrt av formålet med behandlingen.³ Formålet med registreringen av passeringsdata er innkreving av bompenger. Det tilsier at passeringadata i utgangspunktet skal slettes når fakturaen er betalt, og eventuelle tvister er løst. I dag oppfattes imidlertid bokføringsregelverket slik at det påkrever fem års lagring av passeringsdata.⁴

Konsekvensen av dette er at det ikke er mulig å ferdes anonymt i Norge. Det er et inngrep i retten til privatliv, som er regulert i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

Det kan stilles spørsmål ved om det også utgjør et inngrep i retten til bevegelsesfrihet, som er regulert i Grunnloven § 106 og EMK protokoll 4 artikkel 2. Personvernemnda har i PVN-2005-11 omtalt «*retten til å ferdes anonymt*» som «*et grunnleggende rettspolitisk spørsmål av sentral betydning for personvernet*».

Datatilsynets oppfatning er at lagringen av passeringsdata begrenser enkeltmenneskers rett til å ferdes fritt, uten at denne lagringen er godt nok begrunnet. Derfor har vi hilst velkommen et initiativ til en modell som både kan gi bedre veiprisning og bedre personvern.⁵

Personvernproblematikken som ligger i dagens bompengeløsning er ikke omtalt i KVU-en.

Vilkårene for inngrep i de individuelle rettighetene etter EMK er at det foreligger hjemmel i nasjonal lov, inngrepet forfølger et legitimt formål og at det anses nødvendig i et demokratisk samfunn. Det sistnevnte vilkåret blir i praksis tolket som et krav om forholdsmessighet, og er det som står mest sentralt i denne sammenhengen.

I personvernforordningen kommer kravet til forholdsmessighet til uttrykk gjennom følgende ordlyd i artikkel 6 nr. 3 andre ledd siste setning: «*Unionsretten eller medlemsstatenes*

¹ Jf. personvernforordningen art. 4 nr. 1.

² *Bompenginnkreving i 2021*, Statens vegvesen (2022). Tilgjengelig via <https://www.autopass.no/siteassets/filer-og-vedlegg/arsrapporter/forelopige-tall-bompenginnkreving-i-2021.pdf> (sist besøkt 14.11.2022).

³ Jf. personvernforordningen art. 5 nr. 1 bokstav e.

⁴ Denne oppfatningen springer ut av Skatteetatens uttalelser i forbindelse med Personvernemndas behandling av sakene PVN-2010-07 og PVN-2010-08. Uttalelsene er videre lagt til grunn i PVN-2020-09.

⁵ <https://www.personvernbloggen.no/2019/01/08/privatliv-langs-veien/>.

nasjonale rett skal oppfylle et mål i allmennhetens interesse og stå i et rimelig forhold til det berettigede målet som søkes oppnådd» (vår understreking).

Bestemmelsen angir vilkårene for at det supplerende rettsgrunnlaget i nasjonal rett, som er nødvendig for behandling etter artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e, skal være gyldig. Lagring av passeringsdata for bokføringsformål skjer på grunnlag av artikkel 6 nr. 1 bokstav c. Det supplerende rettsgrunnlaget finnes i bokføringsloven og bokføringsforskriften.

Datatilsynets oppfatning er at bokføringsregelverket, på dette området, er i strid med personvernforordningen og forholdsmessighetskravet i EMK.

I utredningsarbeidet som skal skje fremover må det derfor avklares om det bokføringsmessige behovet er sterkt nok til å forsvare inngrepet (dvs. lagring av passeringsdata utover det som er nødvendig for selve bompengereisningen), eller om dette behovet kan oppfylles på mindre inngripende måter. Datatilsynet anbefaler videre utredning av om det for eksempel kan innføres et unntak fra bokføringsforskriftens krav til dokumentasjon av tid og sted, eller fra kravet om at opplysningene skal kunne kobles til et individ.

Retten til personvern har grunnlovs rang og er en etablert menneskerettighet. Hensynet til borgernes personvern må derfor veie tungt når det settes opp mot andre hensyn som ikke har tilsvarende forankring.

4. Krav til satellittbaserte løsninger for lette kjøretøy

Datatilsynet har tro på at veiprisingsystemet kan utformes på en måte som gir bedre personvern enn dagens løsninger. Dette er et selvsagt premiss for innføringen av et nytt system.

I KVVU-en er det foreslått bruk av såkalt *tynn klient* når en i fremtiden skal innføre en satellittbasert løsning for lette (privateide) kjøretøy. Tynn klient innebærer at dataene overføres til et sentralt system, hvor avgiften regnes ut.

Alternativet er å bruke såkalt *tykk klient*, som innebærer at dataene kun lagres lokalt i kjøretøyet, og at avgiftsberegningen enten skjer i bilen, eller på grunnlag av aggregerte opplysninger som overføres til det sentrale systemet.

Det er allerede lansert interessante løsninger for satellittbaserte systemer med tykk klient. Slike løsninger har også vært gjenstand for testing i Q-Frees pilotprosjekt i Trondheim. Datatilsynet har tidligere vist til at dataene kan aggregeres før de sendes videre til en sentral enhet som beregner avgiften, for eksempel basert på hvor mange kilometer som er kjørt i sentrum og hvor mange på landsbygda. Dette er uskyldige opplysninger som i liten grad utfordrer retten til privatliv. En annen mulighet er at kjøretøyet utstyres med en anonym, digital «lommebok» som belastes fortløpende mens man kjører, uten at systemet registrerer hvor man kjører.⁶

⁶ <https://www.personvernbloggen.no/2019/01/08/privatliv-langs-veien/>.

Et system som kartlegger befolkningens bevegelsesmønstre i detalj, vil kun aksepteres dersom personvernet ivaretas. Forslaget om bruk av tynn klient er, etter det vi kan se, kun begrunnet i at tykk klient er dyrere. Formålet med veipricing er å kreve betaling for ferdsel på veiene. Det kan oppnås med mindre inngripende alternativer. Datatilsynet legger til grunn at en velger løsninger som ikke medfører utilsiktet overvåking av befolkningens bevegelsesmønstre, selv om det gir høyere kostnader.

I Datatilsynets strategi for personvern i samferdselssektoren har vi slått fast to sentrale premisser for at veipricing og personvern kan gå godt sammen. For det første er prinsippet om dataminimalisering svært sentralt. For det andre har vi understreket viktigheten av å bygge personvern inn i løsningene etter prinsippene for innebygd personvern.

Slik vi ser det, vil satellittbasert veipricing med tynn klient ikke være forenlig med disse grunnleggende personvernrettslige prinsippene. Slik veipricing vil heller ikke være forenlig med kravet til forholdsmessighet etter EMK.

Bruk av tykk klient og lokal prosessering i kjøretøyet er derfor, etter Datatilsynets oppfatning, ufravikelige krav til en satellittbasert løsning som i fremtiden skal omfatte lette kjøretøy.

5. Annet

Vi ønsker også å understreke at forslaget reiser problemstillinger knyttet til blant annet ansvarsforhold, herunder i dagens AutoPASS-system, løsninger for automatisk rapportering fra nyere elbiler, og enkeltmannsforetak som vil bli underlagt systemene som foreslås i trinn 2. Videre stiller vi spørsmål ved om bokføringsregelverket legger føringer på behandlingen av data fra de satellittbaserte løsningene. Datatilsynet stiller oss til disposisjon for å drøfte slike problemstillinger i forbindelse med utredningsarbeidet som skal skje fremover.

Vi merker oss at behov for regelverksendringer skal utredes i neste fase. Vi påpeker derfor at det følger av personvernforordningen art. 36 nr. 4 at medlemsstatene skal rådføre seg med tilsynsmyndigheten ved utarbeiding av forslag til lovgivning som skal vedtas av et nasjonalt parlament, eller av et reguleringstiltak som er basert på slik lovgivning, og som er knyttet til behandling av personopplysninger.

Regelen i art. 36 nr. 4 innebærer at forhåndskonsultasjon må gjennomføres før lovforslaget sendes ut på ordinær høring.

6. Praktisk informasjon

Dersom dere ønsker utfyllende informasjon eller har spørsmål til vårt hørings svar, kan dere kontakte Ingrid H. Espolin Johnson på telefon 22 39 69 42.

Med vennlig hilsen

Jørgen Skorstad

avdelingsdirektør, jus

Ingrid H. Espolin Johnson
juridisk rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer