

Statens prosjektmodell

Rapport nummer E093A Trinn 2

RAPPORT

KVALITETSSIKRING (KS1) AV «KVU VEIBRUKSAVGIFT OG BOMPENGER –
FØRINGER FOR FORPROSJEKT»



Foto: Aleksandr Popov,
unsplash.com

Forord



På oppdrag for Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet har Menon Economics, Holte Consulting og A-2 Norge gjennomført kvalitetssikring (KS1 trinn 2) av «KVU Veibruksavgift og bompenger – Føringer for forprosjekt».¹

Kvalitetssikringsoppdraget er spesifisert i Avrop 24. november 2022² og er utarbeidet i henhold til rammeavtalen med Finansdepartementet av september 2019, samt tilhørende veiledningsmateriale.³ Kvalitetssikringen har vært ledet av Kristoffer Midttømme (Menon), med Peter Aalen (Menon), Stine Victoria Stakkestad (Menon), Henning Denstad (A-2), Stephan Wold Eide (A-2), Trond Botheim (Holte) og Jan Petter Bekkevold (Holte) som prosjektmedarbeidere. Heidi Ulstein (Menon) har fungert som intern kvalitetssikrer.

Vi takker for et interessant oppdrag. Vi takker også Skatteetaten, Statens Vegvesen og alle konsulenter som har vært involvert i utarbeidelsen av KVU-en for velvillig å svare på våre spørsmål og bidra til en god og effektiv kvalitetssikringsprosess. Videre vil vi takke alle aktører som har bidratt med utfyllende informasjon underveis i arbeidet.

September 2023

Kristoffer Midttømme
Oppdragsleder
Menon Economics

¹ Skatteetaten og Statens Vegvesen. (2022). KVU Veibruksavgift og bompenger

² Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet, avrop på rammeavtale (sak 2022/4566). 24. november 2022.

³ Finansdepartementet. (2019). Rammeavtale om ekstern kvalitetssikring.

Superside

Føringer for forprosjektfasen	
Føringer for forprosjekt	<p>De viktigste tilrådingene om føringer for det videre arbeidet er:</p> <ul style="list-style-type: none">• Forprosjektet bør inneholde en detaljert planlegging av Steg 1, og samtidig beskrive helheten i konseptet og interne sammenhenger mellom stegene på et mer overordnet nivå, med ambisjon om å unngå suboptimale løsninger mellom stegene.• Forprosjektet bør omfatte planlegging av et program med to (eller flere) prosjekter som skal dekke Steg 1 og Steg 2, hvor Steg 3 er en opsjon som kan tas inn i programmet på et senere tidspunkt, basert på ny og oppdatert kunnskap om løsninger for posisjonsbasert prising.• For at Steg 1 skal oppnå høy nytte må prismodellen innebære at VBA for nullutslippsskjøretøy priser hver marginale km kjørt og prismodellen kommuniseres godt nok til at bilistene forstår det. Gitt at det ikke går på bekostning av anbefaling om prismodell bør Steg 1 innføres så raskt som mulig.• Et premiss for at alle steg i konseptet skal medføre høy nytte er at Stortinget vedtar tilstrekkelig høye satser som reflekterer eksterne marginale kostnader ved bilkjøring. Gjennomføringsprosjektets oppgave bør dermed være å levere løsninger som muliggjør a) at Stortinget kan sette de satsene de ønsker og b) at mest mulig nytte utløses, gitt satsene Stortinget har vedtatt. Vi har identifisert de primære kriteriene for å oppnå b) i utformingen av hhv. Steg 1 og Steg 2 i konsept 4, samt noen sekundære kriterier som også er viktig å ha med seg i utformingen av stegene.
Anbefalt styringsmål	<p>Anbefalt styringsmål konsept 4: 876 millioner 2022-kroner inkl. mva.⁴</p> <p>Usikkerheten i investeringskostnadene målt ved P85 for konsept 4 er gitt ved: 1 169 millioner 2022-kroner inkl. mva.</p>

⁴ I tråd med modell for KVVU og KS1 i to trinn, skulle kostnadstallene egentlig ha blitt oppdatert mellom KS1 trinn 1 og trinn 2. Ettersom konseptvalget ikke var tatt på det tidspunktet, er ikke kostnadstallene oppdatert fra utreders side. Anslag på investeringskostnader og tall fra den samfunnsøkonomiske analysen, er derfor fra KS1 trinn 1.

Innhold

SUPERSIDE	3
SAMMENDRAG	5
1 OM KVALITETSSIKRINGSPROSESSEN OG -RAPPORTEN	9
2 FØRINGER FOR FORPROSJEKT	10
2.1 Optimalisering av konsept 4	10
2.2 Gjennomføringsstrategi	18
2.3 Organisering og styring	20
2.4 Regelverk og personvern	26
2.5 Kontraksstrategi	27
3 ANBEFALINGER OG BESLUTNINGSPUNKTER	29
3.1 Anbefalinger	29
3.2 Anbefalt styrings- og kostnadsramme	31
3.3 De viktigste beslutningene	31
4 REFERANSER	33

Sammendrag

Det viktigste for å realisere det svært høye nyttepotensialet, er at løsningen priser hver marginale kilometer kjørt, og at bilistene forstår denne prisingsmodellen. Det nest viktigste, er at Steg 1 innføres så raskt som mulig. Vi støtter en stegvis tilnærming med et beslutningspunkt per steg, men forprosjektet bør samtidig beskrive helheten i konseptet og interne sammenhenger mellom stegene på et mer overordnet nivå for å unngå uheldige bindinger for senere steg. Konkret anbefaler vi en programorganisering med stegene som prosjekter under programmet. Ansvarsforhold og organiseringen av gjennomføringen av Steg 1 må utredes videre, og bør baseres både på hva som gir best forhold mellom samfunnsøkonomisk nytte og kostnader i Steg 1 samtidig som man tar høyde for om valget innebærer bindinger med nytte- og kostnadskonsekvenser for senere steg.

Både KVU og KS1 anbefaler konsept 4 – Stegvis realisering mot veiprising. Dette konseptet innebærer å starte realiseringen av to steg, samt en realopsjon om å gå videre til et tredje steg når juridiske, personvernmessige og tekniske forutsetninger er på plass. Konseptvalg er ikke kjent for oss ved avslutning av KS1 trinn 2, og kvalitetssikringen av kapittel 7 «Føringer for forprosjekt» er derfor skrevet med utgangspunkt i at konsept 4 velges.

Optimalisering av konsept 4

Forutsatt en veibruksavgiftssats (VBA-sats) på 29 øre/km for nullutslippskjøretøy medfører konseptets Steg 1 og 2 en prissatt nettonytte på 25,8 milliarder 2022-kroner (neddiskontert) og proveny på 109 milliarder 2022-kroner (udiskontert) over en analyseperiode på 10 år. Figuren under viser en inndeling av de viktigste nytte- og kostnadskomponentene ved konsept 4 (Steg 1 og 2). Om Steg 3 gjennomføres, økes nettonytten ytterligere. Å ha klart for seg størrelsesforholdet mellom disse er essensielt for å kunne prioritere forholdene som er viktigst for at tiltaket skal utløse høy nettonytte. Med referanse til figuren under kan virkningene av konsept 4 deles grovt i følgende deler, der beløpene er oppgitt i mrd. 2022-kroner:

- a) Skattefinansieringsgevinst (Steg 1): Konseptet gir høyt proveny fra lette kjøretøy. Ca. 14,4 mrd.
- b) Nytt i transportmarkedet (Steg 1): VBA for lette nullutslippskjøretøy (Steg 1) gir gunstige trafikale virkninger.⁵ Ca. 12,6 mrd.
- c) Investerings-, drifts- og forvaltningskostnader (i hovedsak Steg 1). Ca. -2 mrd.
- d) Tidsbruk kjøretøyeier innrapportering og faktura (hovedsakelig Steg 1). Ca. -0,7 mrd.
- e) Nytt av redusert provenytap for tunge kjøretøy som tanker i utlandet (Steg 2). Ca. 1,5 mrd.

⁵ Dvs. færre bilreiser som gir lavere nytte for bilisten enn eksternalitetene (kø, luftforurensing mm.) bilturen skaper.

Figur A: De viktigste nytte- og kostnadsvirkningene i konsept 4 (Steg 1 og 2), millioner (nåverdi), 2022-kroner, eks mva.
Kilde: KS1



Et premiss for at alle steg i konseptet skal medføre høy nettonytte er at Stortinget vedtar satser som reflekterer marginale eksterne kostnader ved bilkjøring. Gjennomføringsprosjektets oppgave bør dermed være å levere løsninger som muliggjør:

- a) at Stortinget kan sette de satsene de ønsker og
- b) at mest mulig nettonytte utløses, gitt satsene Stortinget har vedtatt.

KVU gir en god redegjørelse for viktige momenter for optimalisering av samfunnsøkonomisk nytte, men den unnlater å prioritere mellom dem. Mens enkelte er helt essensielle for at Konsept 4 skal utløse høy nettonytte, vil andre kun ha marginal betydning. Vi har identifisert de primære kriteriene for å oppnå b) i utformingen av hhv. Steg 1 og Steg 2 i konsept 4, se tabell A under. I tillegg har vi definert noen sekundære kriterier som også bør søkes å oppnås, så lenge det ikke går på bekostning av å tilfredsstille de primære kriteriene. Spesielt de primære kriteriene kan etter vår vurdering spesifiseres som krav til løsningene i mandat til forprosjekt for de respektive stegene.

Tabell A: Oversikt over primære og sekundære kriterier for at hhv. Steg 1 og Steg 2 skal utløse høy nettonytte.

	Steg 1	Steg 2
Primære kriterier	<ol style="list-style-type: none"> Løsningen må skape ønskede trafikale virkninger. Premisser for å oppnå dette: <ul style="list-style-type: none"> Prismodell: VBA for nullutslippskjøretøy priser hver marginale km kjørt. Prismodellen kommuniseres godt nok til bilistene til at de forstår at hver ekstra km kjørt medfører økt VBA. Gitt at 1 er tilfredsstillt bør Steg 1 innføres så raskt som mulig. 	<ol style="list-style-type: none"> En løsning for samspill mellom ny og eksisterende ordning for VBA for tunge kjøretøy som innebærer: <ul style="list-style-type: none"> At avgiftsfri tanking for fossile personbiler unngås. At provenytapet fra tunge kjøretøy som tanker i utlandet hentes inn.
Sekundære kriterier	<p>Gitt at det ikke går på bekostning av å oppnå de primære kriteriene bør Steg 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> Gi mulighet for differensiering av satser mht. vekt, drivlinje mm. Inkl. løsning for hybridbiler. Innebære lav tidsbruk (for kjøretøyeier) på innrapportering og fakturabetaling. Gi effektive og gode kontrollmuligheter med hensiktsmessig ambisjonsnivå. Tillate årlig justering av satser. Holde investerings-, drifts- og omorganiseringskostnader nede. 	<p>Gitt at det ikke går på bekostning av det primære kriteriet bør Steg 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> Gi mulighet for finmasket differensiering av satser mht. drivlinje, vekt, geografi og tid. Gi læringsutbytte til et evt. Steg 3. Gi få muligheter for å omgå regelverk og effektiv og god kontroll med hensiktsmessig ambisjonsnivå. Tillate årlig justering av satser. Holde investerings-, drifts- og omorganiseringskostnader nede. Ha hensiktsmessig avgrensning av hvilke vektclasser som omfattes.

Gjennomføringsstrategi

Vi støtter en stegvis tilnærming med et beslutningspunkt per steg. Forprosjektet bør inneholde detaljert planlegging av Steg 1, og samtidig beskrive helheten i konseptet og interne sammenhenger mellom stegene på et mer overordnet nivå. Det bør også inkludere omtale av og overordnede mulige løsninger på målkonflikten mellom bompenger og VBA. En helhetlig plan bør ha som ambisjon å unngå suboptimal løsning for Steg 1 med tanke på senere steg. Vi anbefaler at man inkluderer forberedelse for Steg 3 allerede fra en tidlig fase selv om dette er en opsjon, og ha som mål å samordne tekniske løsninger for Steg 2 og Steg 3, samt organisatorisk løsning mellom stegene. Ved å følge utviklingen innen posisjonsbasert veipricing nøyte (Norge og EU), kan man avvente beslutning om Steg 3 til nødvendige forutsetninger er på plass (teknologi, personvern og reguleringer).

Organisering, styring og kontraktsstrategi

Det framstår p.t. som mest realistisk at Steg 1 starter i begynnelsen av 2026. Det er imidlertid betydelige gevinster å hente dersom forprosjektet og budsjettbehandling kan gjennomføres raskt, noe som kan rettfærdiggjøre en forsert oppstart og gjennomføring. Etter vår vurdering er det naturlig å videreføre samarbeidsprosjektet mellom

Skatteetaten og Statens vegvesen, med en tverretattlig styringsgruppe. Det bør vurderes å organisere videre arbeid som et program med underliggende prosjekter. Forprosjektet bør omfatte planlegging av et program med to (eller flere) prosjekter som skal dekke Steg 1 og Steg 2, hvor Steg 3 er en opsjon som kan tas inn i programmet på et senere tidspunkt, basert på ny og oppdatert kunnskap om løsninger for posisjonsbasert prising. Det kan godt tenkes at det vil være hensiktsmessig å opprette flere prosjekter som har behov for felles samordning.

Vi anbefaler at det i forprosjektet etableres en milepæl for å beslutte hvilke aktører som skal ha ansvar for de ulike delene i verdikjeden for å gjennomføre Steg 1. Beslutningen om ansvarsforhold bør baseres på hva som er samfunnsøkonomisk mest gunstig, og ikke basert på kapasitetsutfordringer eller ønsker. Kriteriene i tabell A over kan benyttes til å avgjøre hvilke forhold som i størst grad bidrar til høy samfunnsøkonomisk nytte.

Det er etter vårt syn nødvendig å beslutte ansvarsforhold i verdikjeden for Steg 1 før man anbefaler kontraktsstrategi for steget. Det er også for tidlig å konkludere med en kontraktsstrategi for Steg 2 allerede i det kommende forprosjektet (Steg 1 og program).

1 Om kvalitetssikringsprosessen og -rapporten

Vi har gjennomført en kompakt kvalitetssikringsprosess med svært god dialog med utreder. Vi mottok versjon 1.0 av KVVU kapittel 7 om føringer for forprosjekt, med tilhørende vedlegg, 7. juni. Våre funn og konklusjoner ble presentert for oppdragsgiver og utreder 25. august 2023.

Denne analysen er en kvalitetssikring av Konseptvalgutredningen «KVVU Veibruksavgift og bompenger» kapittel 7 Føringer for forprosjekt⁶. Hensikten med KS1 er å støtte oppdragsgivers kontrollbehov med den faglige kvaliteten på de underliggende dokumentene i beslutningsgrunnlaget, før forslag til forprosjekt foreligger Regjeringen. Arbeidet er gjennomført i henhold til rammeavtalen med Finansdepartementet av september 2019⁷, tilhørende veiledningsmateriale⁸ og avrop, på rammeavtalen av 24. november 2022.

Kvalitetssikringen var planlagt å gjennomføres i to trinn. Vi leverte KS1 trinn 1 10. februar 2023, og i likhet med KVVUen anbefalte vi konsept 4. KS1 trinn 1 besto av kvalitetssikring av alle kapitler i KVVU fram til kapittel 7 «Føringer for forprosjekt», mens KS1 trinn 2 omhandler kap. 7. Kvalitetssikringen av kapittel 7 «Føringer for forprosjekt» er gjennomført med utgangspunkt i at konsept 4 velges, ettersom dette ble anbefalt av både KVVU og KS1. Der det er relevant, har vi likevel gitt noen betingede anbefalinger.

Vi har mottatt kapittel 7 om Føringer for forprosjekt, samt to tilhørende vedlegg «Vedlegg 7.1 Utdypende om tunge og lette kjøretøy» og «Vedlegg 7.2 Utkast til IT-arkitektur». Det er ikke utarbeidet nye kostnadsestimater, men utreder tydeliggjør i kapittel 7.6 at det er mest hensiktsmessig å legge til grunn resultatene fra usikkerhetsanalysen utarbeidet i KS1-prosessen i det videre arbeidet.

⁶ Skatteetaten og Statens Vegvesen. (2022). KVVU Veibruksavgift og bompenger.

⁷ Finansdepartementet (2019). Rammeavtale om ekstern kvalitetssikring, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/dagens-ks-ordning/id2523900/> [08.10.20].

⁸ Blant annet Rundskriv R-108/19 om statens prosjektmodell og R-109/14 om samfunnsøkonomiske analyser.

2 Føringer for forprosjekt

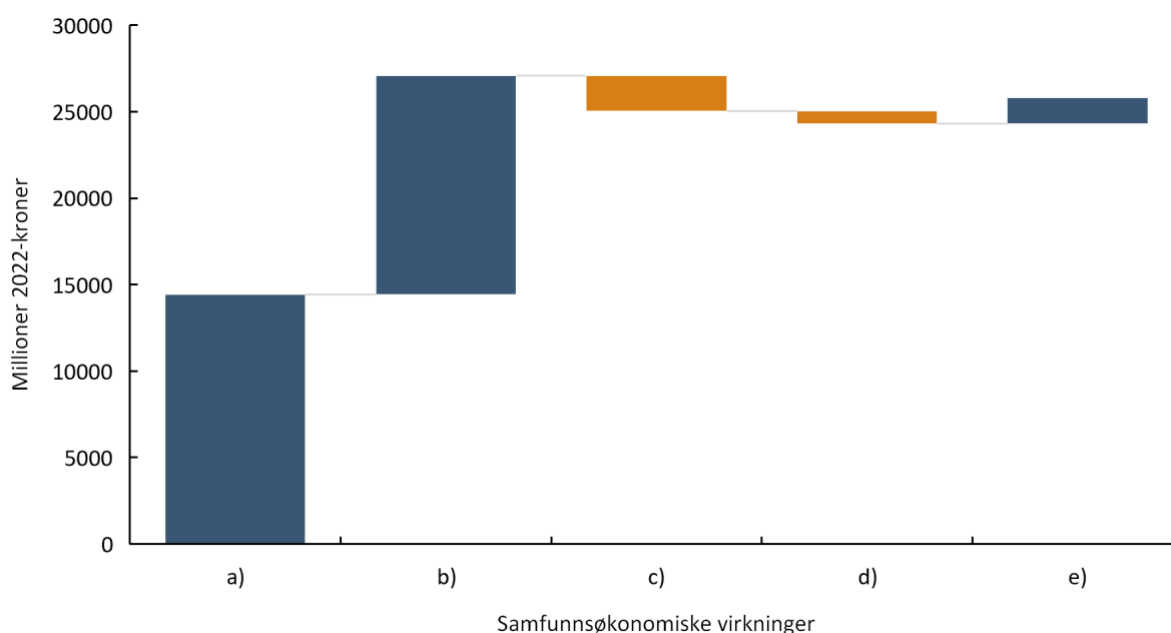
2.1 Optimalisering av konsept 4

Et premiss for at konseptet skal medføre høy nettonytte er at Stortinget vedtar satser som reflekterer marginale eksterne kostnader ved bilkjøring. Gjennomføringsprosjektets oppgave bør være å levere løsninger som muliggjør a) at Stortinget kan sette de satsene de ønsker og b) at mest mulig nytte utløses, gitt satsene Stortinget har vedtatt. For å oppnå b) må Steg 1 utløse ønskede trafikale virkninger og atferdsendringer. De viktigste premissene for å utløse disse betydelige nyttevirkningene er at Steg 1 priser bilkjøring på marginen og at dette kommuniseres tydelig for bilistene. I tillegg vil å innføre Steg 1 raskt utløse store proveny- og nyttegevinster. Det viktigste kriteriet for at Steg 2 skal utløse høy nytte er at løsningen medfører at provenytapet for tunge kjøretøy som tanker i utlandet bortfaller samtidig som lette fossile kjøretøy ikke får mulighet til å tanke avgiftsfritt.

Både KVVU og KS1 anbefaler konsept 4 – Stegvis realisering av veiprisering. Dette konseptet innebærer å starte realiseringen av to steg, samt en realopsjon om å gå videre til et tredje steg når juridiske, personvernmessige og tekniske forutsetninger er på plass. Konseptet (Steg 1 og 2) medfører en prissatt nettonytte på 25,8 milliarder 2022-kroner (neddiskontert) og proveny på 109 milliarder 2022-kroner (udiskontert) over en analyseperiode på 10 år.

Figuren under viser en inndeling av de viktigste nytte- og kostnadskomponentene ved konsept 4. Å ha klart for seg størrelsesforholdet mellom disse er essensielt for å kunne prioritere forholdene som er viktigst for at tiltaket skal utløse høy nettonytte.

Figur 2-1: De viktigste nytte- og kostnadsvirkningene i konsept 4, millioner (nåverdi), 2022-kroner, eks mva. Kilde: KS1



Med referanse til figuren over kan virkningene av konsept 4 deles grovt i følgende deler, der beløpene er oppgitt i mrd. 2022-kroner:

- a) Skattefinansieringsgevinst (Steg 1): Konseptet gir høyt proveny fra lette kjøretøy. Ca. 14,4 mrd.
- b) Nytte i transportmarkedet (Steg 1): VBA for lette nullutslippskjøretøy (Steg 1) gir gunstige trafikale virkninger. Ca. 12,6 mrd.
- c) Investerings-, drifts- og forvaltningskostnader (i hovedsak Steg 1). Ca. -2 mrd.
- d) Tidsbruk kjøretøyeier innrapportering og faktura (hovedsakelig Steg 1). Ca. -0,7 mrd.
- e) Nytte av redusert provenytap for tunge kjøretøy som tanker i utlandet (Steg 2). Ca. 1,5 mrd.

KVUens kapittel 7.5 gir en god redegjørelse for viktige momenter for optimalisering av samfunnsøkonomiske nytte, men den unnlater å prioritere mellom dem. Mens enkelte momenter er helt essensielle for at Konsept 4 skal utløse høy nettonytte, vil andre kun ha marginal betydning. Med figuren over som bakteppe har vi identifisert primære og sekundære kriterier for at utformingen av hhv Steg 1 og Steg 2 i konsept 4 skal utløse høy nettonytte. Disse kriteriene presenteres i kapittelet under. Spesielt de primære kriteriene kan med fordel spesifiseres som krav til løsningene i mandatet til forprosjekt for de respektive stegene.

2.1.1 Vurderinger av gevinstuttak

Alle proveny- og nytteberegninger i KVUen og KS1 er basert på satser som prosjektet ikke råder over. Stortinget må vedta tilstrekkelig høye satser som reflekterer eksterne marginale virkninger for å utløse gevinstene og nå effektmålene.⁹ Forprosjektet bør bidra til at politikerne kan ta informerte beslutninger om satser ved å synliggjøre samfunnsøkonomiske konsekvenser av et tilstrekkelig bredt spekter av satser. Det er også viktig at forprosjektet synliggjør hvordan valg av konsept og teknologi kan påvirke nyttebildet.

Prosjektet kan ikke måles på om politikerne vedtar satser som tillater at effektmålene oppnås. Vi foreslår derfor at det utarbeides andremål som prosjektet kan styres etter og som vil bidra til å legge til rette for at politikerne får det som de vil/utløser nettonytte. Prosjektet bør måles på om de leverer en løsning som:

- Muliggjør at mest mulig nettonytte utløses, gitt Stortingets vedtatte satser
- Tillater at Stortinget setter satsene de ønsker

I løpet av forprosjektet må det utarbeides en gevinstrealiseringsplan for å ta ut den samfunnsøkonomiske nytten som er identifisert i alternativanalysen. Det er den samfunnsøkonomiske nettonytten som er motivasjonen bak tiltaket. Det er derfor viktig at de forventede gevinstene realiseres, at arbeidet innrettes på en slik måte at det er tydelig hvordan man kan realisere de ønskede gevinstene, og at det er mulig å dokumentere dem. Gevinstene som følger av konseptet realiseres hos bilistene og samfunnet/befolkningen for øvrig. I tillegg, som allerede beskrevet, er det i stor grad Stortinget som påvirker gevinstuttaket. Disse forholdene kan gjøre det noe utfordrende når man skal måle måloppnåelse og følge opp gevinstene over tid, og er særlig viktig å jobbe videre med i forprosjektet.

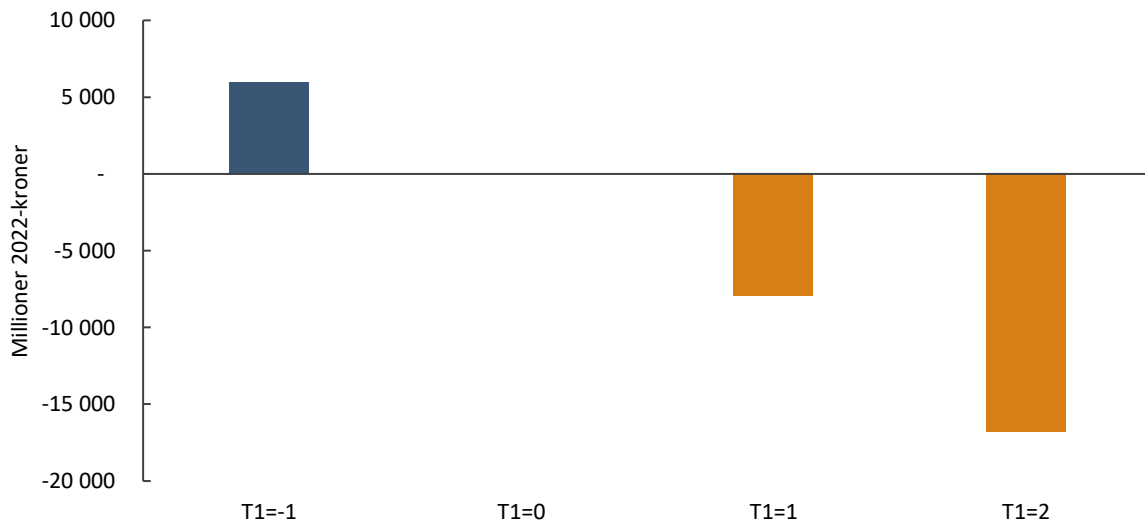
⁹ Det viktigste premisset er at satsene reflekterer marginale eksterne kostnader og at forskjeller i satser mellom drivlinje, geografi, tid mm. begrunnes i forskjeller i marginale eksterne kostnader ved bilkjøring innen hver kategori. Følsomhetsanalyser i både KVU Trinn 1 og KS1 Trinn 1 viste i tillegg at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i alle konsepter økte drastisk dersom nivået for alle satser ble forutsatt hevet betraktelig sett opp mot dagens nivå for VBA. Satsene kan i teorien settes for høyt, men med henvisning til følsomhetsanalysene fra Trinn 1, anser vi denne risikoen som minimal.

2.1.2 Kriterier for utforming av Steg 1 som utløser høy nettonytte

2.1.2.1 Fremskyndet innføring av Steg 1 øker nettonytten betraktelig

Å innføre Steg 1 raskt utløser både store proveny- og nyttegevinster. Figuren under viser hvordan proveny blir påvirket av innføringstidspunkt. I den samfunnsøkonomiske analysen er det tatt utgangspunkt i at nytten av tiltaket starter i 2028, og at man setter i gang investeringene i 2025. Dersom innføring av Steg 1 blir fremskyndet med ett år relativt til denne planen vil dette medføre en provenygevinst på rundt 5,7 milliarder kroner. Dersom man utsetter innføring av Steg 1 med ett år vil dette medføre et provenytap på omtrent 7,9 milliarder kroner, og ytterligere 8,9 milliarder kroner med enda ett år utsettelse. Det årlige provenytapet øker deretter ytterligere, som følge av at økende andel nullutslippskjøretøy som kjører avgiftsfritt med mindre Steg 1 er innført. Det finnes med andre ord betydelige provenygevinster ved raskere innføring av Steg 1.

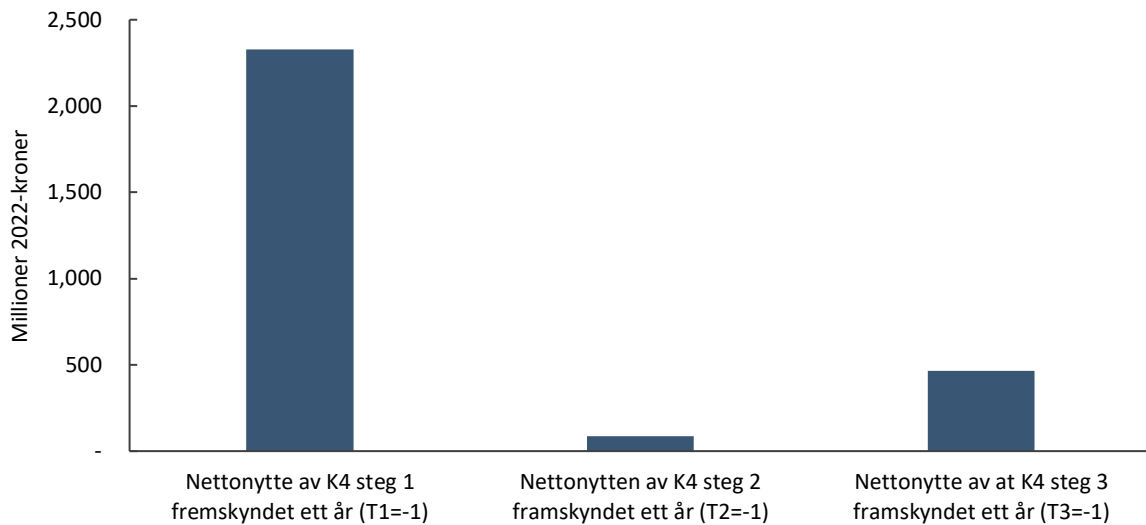
Figur 2-2: Provenyvirkning av fremskyndet og utsatt innføring av Steg 1. Tallene er oppgitt i millioner (udiskontert), 2022-kroner. Kilde: KS1



Nyttevirkningene som følger av fremskynding av Steg 1 er også betydelige. Figuren under viser at ett år fremskynding av Steg 1 medfører en økning i nettonytte på hele 2,3 milliarder kroner.

Vi ser samtidig at tid er mindre viktig for øvrige steg. Det er langt lavere gevinster ved å innføre Steg 2 raskt, der fremskynding med ett år kun medfører en økning i nettonytte på 90 millioner kroner. I Steg 3 vil en fremskynding medføre en økning i nettonytte på omtrent 470 millioner kroner. Gevinsten av å fremskynde Steg 3 er imidlertid under forutsetning om at betydelige personvernmessige, tekniske og regulatoriske forhold er modnet og på plass, samt at politikerne innfører tilstrekkelig differensierte og høye satser.

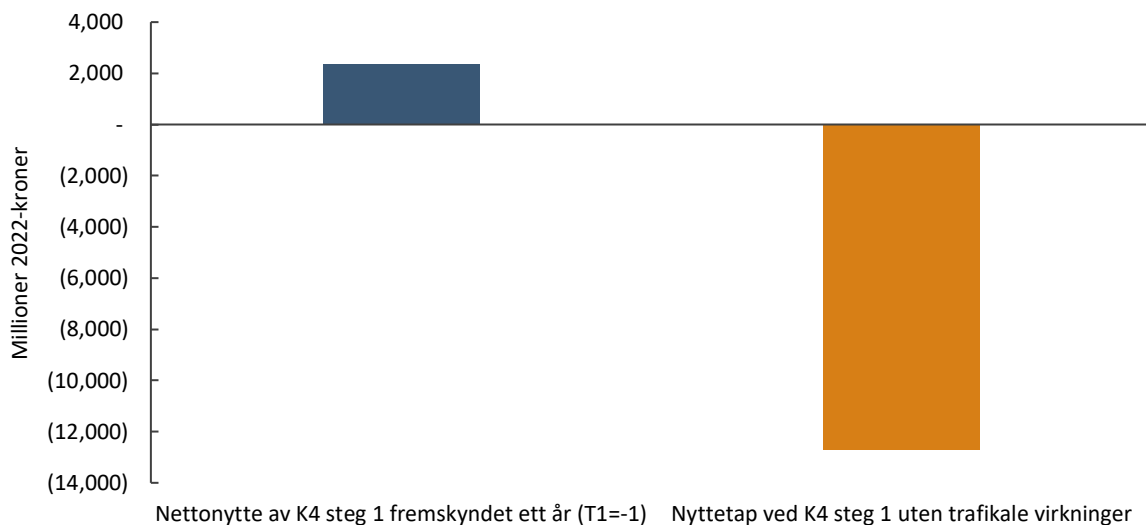
Figur 2-3: Nytttevirkninger av framskyndet innføring av stegene med ett år. Tallene er oppgitt i millioner (nåverdi), 2022-kroner eks mva. Kilde: KS1



2.1.2.2 Steg 1 må prise bilkjøring på marginen og bilistene må forstå prismodellen for å utløse høy nettonytte

At betydelige nyttegevinstene (utover skattefinansieringsgevinster) av Steg 1 utløses, avhenger imidlertid av at det utløser ønskede trafikale virkninger og atferdsendringer. De ønskede virkningene består i at færre bilreiser som gir lavere nytte til bilisten enn de marginale eksterne kostnadene (kø, luftforurensning, støy, ulykker mm) gjennomføres. De viktigste premisene for å utløse disse betydelige nyttevirkningene er at Steg 1 priser bilkjøring på marginen og at dette kommuniseres tydelig for bilistene. Figuren under viser at det er et potensielt tap på omtrent 13 milliarder kroner i nettonytte dersom man ikke utløser trafikale virkninger i Steg 1. Tapet i nytte som følge av at steget ikke utløser trafikale virkninger er betydelig større enn økningen i nettonytte ved fremskynding av steget.

Figur 2-4: Konsekvenser av god og dårlig utforming av Steg 1. Tallene er oppgitt i millioner (nåverdi), 2022-kroner eks mva. Kilde: KS1



Det er tre viktige forutsetninger som må være på plass for å utløse ønskede trafikale gevinster. For det første må satsene som vedtas reflektere marginale eksterne virkninger ved bilkjøring. Videre må systemet prisen på bilkjøring på marginen. For det tredje må det være en god og tydelig kommunikasjon til bilistene som sikrer at de forstår systemet og endrer atferd. Med andre ord må hver ekstra kilometer kjørt medføre økt veibruksavgift og bilistene må skjønne at hver ekstra kilometer kjørt medfører denne kostnaden.

En fallgrube ved Steg 1 er dermed at konseptet forenkles i for sterk grad. Eksempelvis vil prising etter samme modell som trafikkforsikringsavgiften, der man betaler på forhånd avhengig av om man forventer å kjøre mellom 12 og 16 tusen km eller over 16 km og lignende, kun medføre marginale adferdsendringer. For det første vil forhåndsbetaling (i alle fall om den ikke er automatisk refunderbar) for et helt år kunne medføre at bilistene ser på betalt VBA som en delvis sunk cost ved daglige valg av hvor langt og mye de kjører. For det andre vil å benytte brede km-bånd skape terskelverdier der bilistene ikke har noe insentiv til å redusere bilkjøring med mindre de nærmer seg en ny terskelverdi.

2.1.2.3 Sekundære kriterier for å sikre høy netto nytte av Steg 1

Gitt at det ikke går på bekostning av marginal prising, god kommunikasjon av prismodellen og rask innføring bør forprosjektet sekundært søke å oppnå følgende:

- For det første bør løsningen gi mulighet for differensiering mht. vekt, drivlinje mm, slik at prisingen i sterkere grad kan differensieres med tanke på marginale eksterne kostnader. Det vil også øke nytten dersom det etableres en løsning for VBA for hybridbiler som innebærer at de betaler VBA som står i stil med de eksterne kostnadene de produserer per km. Problemet består i at hybridbiler vil betale suboptimalt lav sats dersom de ikke omfattes av ordningen i Steg 1, mens de vil betale dobbelt VBA for utkjørte km der fossilt drivstoff benyttes om de omfattes av ordningen. Om de ikke omfattes av ordningen kan dette i tillegg gi insentiver til overgang fra elbiler til hybridbiler med lavt fossilt drivstofforbruk.
- For det andre bør løsningen ta sikte på at innrapportering og fakturabetaling er lite tidkrevende for kjøretøyeier. Diskontert over ti år er denne kostnaden anslått til å utgjøre om lag 700 millioner 2022-kroner, men dersom det blir mange årlige fakturaer og tidkrevende og komplisert innrapportering kan kostnaden bli høyere. Samordning av faktura for bompenger og VBA kan bidra til redusert tidsbruk.
- For det tredje bør løsningen innebære effektive og gode kontrollmuligheter av at rapportert km-stand er korrekt og få muligheter for å omgå VBA gjennom feilrapportering. Stortinget vil være ansvarlig for å sette satsene og det er en fordel om disse lar seg justere årlig. Til slutt vil det alltid være positivt med lave investerings-, drifts- og forvaltningskostnader.

2.1.3 Kriterier for utforming av Steg 2 som utløser høy netto nytte

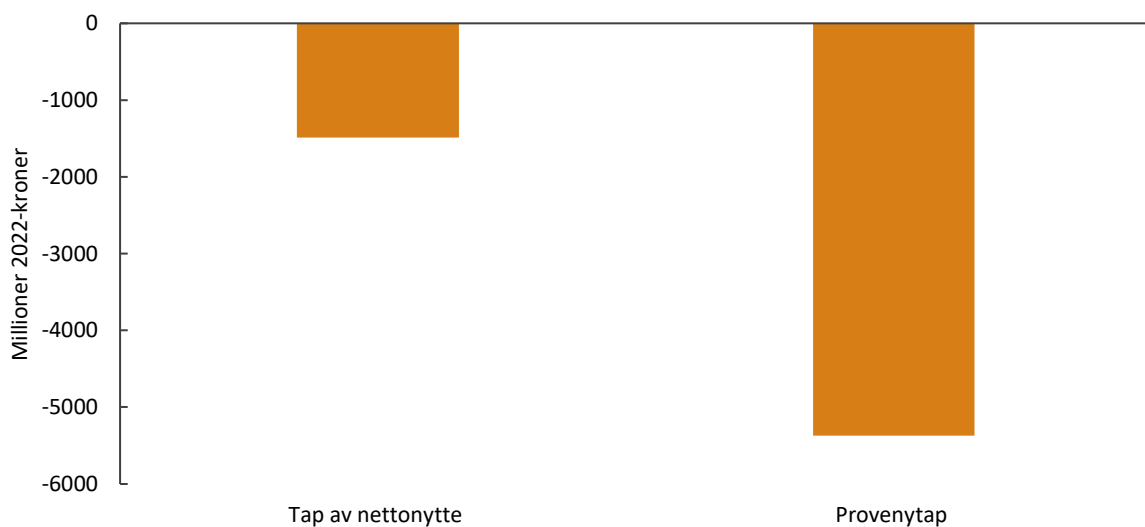
2.1.3.1 Steg 2 må sikre godt samspill mellom ny og eksisterende ordning for VBA for tunge kjøretøy

I Steg 2 skal tunge kjøretøy bli belastet for veibruksavgift avhengig av utkjørt distanse, samt geografi og optimalt sett flere forhold som påvirker marginale eksterne kostnader. Steget er skissert som at dette skal løses ved satellittbasert registrering av hvor og hvor langt de tunge kjøretøyene kjører. Samtidig skal lette kjøretøy med forbrenningsmotor ikke omfattes av den nye ordningen og fortsatt blir belastet for veibruksavgift ved fylling av drivstoff. Steg 2 krever derfor at det finnes en løsning som sikrer at tunge kjøretøy ikke blir belastet for dobbelt for veibruksavgift, det vil si både via satellittbasert prising av utkjørt distanse og ved fylling av drivstoff. Løsningen må samtidig ivareta at lette kjøretøy med forbrenningsmotor fortsatt blir belastet for veibruksavgift ved fylling

av drivstoff. En kompliserende faktor er at lette og tunge kjøretøy kan benytte de samme pumpene per i dag, uten at det finnes noe system for å avgjøre om hva slags type kjøretøy som fyller drivstoffet.

Dersom problemet løses ved at det tillates avgiftsfri tanking for lette kjøretøy, vil dette medføre massive proveny- og nyttetap. Figuren under viser at tapet av netto nytte og proveny dersom Steg 2 ikke fjerner muligheten for å unnsnippe VBA ved å tanke i utlandet. Tapet blir henholdsvis 1,5 og 5,4 mrd. 2022-kroner over ti år. Å løse dette problemet gir den klart største gevinsten ved Steg 2 i konseptet.

Figur 2-5: Nyttetap og provenytap ved ingen VBA per km for landeveiskjøring i Steg 2 (kombinert tiltak). Millioner 2022-kroner, netto nytte neddiskontert eks mva., proveny udiskontert inkl. mva., 2029-2038. Kilde: KS1



I KVUens vedlegg 7.1 vurderes ulike løsninger i Steg 2 for å sikre dette samspillet mellom ny og eksisterende ordning for VBA. Løsningene omtales i KVUen som overgangsløsninger, men vi gjør oppmerksomme på at de kun vil være å regne som overgangsløsninger dersom Steg 3 gjennomføres. Dersom Steg 3 ikke gjennomføres vil løsningene bli permanente. KVUen presenterer seks løsninger, men siler vekk tre av disse, slik at de til slutt står igjen med tre alternativer:

1. Direkte fritak - Basert på egen kortløsning som gir rabatt tilsvarende veibruksavgiften.
2. Redusert vektårsavgift - Redusert eller fjernet vektårsavgift i tillegg til at man innfører distansebasert avgift.
3. Kombinert tiltak - Det betales en sats per km for bykjøring og "ingenting" eller lav sats for landeveiskjøring. Beholder avgift på pumpen.

KVU-ens vurderinger av fordeler og ulemper ved de seks opprinnelige alternativene framstår rimelige, med unntak av at én betydelig negativ virkning av kombinert tiltak er utelatt. Dersom tunge kjøretøy betaler distansebasert avgift for bykjøring, men fortsetter å betale VBA gjennom avgift ved fylling av drivstoff, vil det fortsette å være mulig å omgå veibruksavgift ved å tanke i utlandet. Kombinert tiltak innebærer dermed betydelige nytte- og provenytap sett opp mot de to øvrige alternativene. Dette nytte- og provenytapet ved kombinert tiltak er ikke omtalt av KVU-en. Forprosjektet anbefales å ta høyde for denne betydelige statsfinansielle og samfunnsøkonomiske kostnaden i sin vurdering av de tre alternativene.

Når VBA flyttes fra drivstoff til utkjørt distanse for tunge kjøretøy, er det derfor to viktige forutsetninger for å utløse høy nytte. For det første kan løsningen ikke innebære avgiftsfri tanking av lette fossile kjøretøy. For det andre bør løsningen bidra til å stoppe proveny- og nyttetap fra tunge kjøretøy som tanker i utlandet.

2.1.3.2 Sekundære kriterier for å sikre høy netto nytte av Steg 2

Gitt at premisene for godt samspill mellom ny og gammel løsning for VBA for tunge kjøretøy vil det sekundært være hensiktsmessig å sikte mot følgende i Steg 2.

For det første bør løsningen gi læringsutbytte til Steg 3. Steg 2 er en mulighet for å teste og modne tekniske løsninger for utrulling i langt større skala som en del av Steg 3, uten at konsekvensene av eventuelle feilskjær trenger å være dramatiske med tanke på nyttevirkinger eller personvern. Dersom realopsjonen med å gjennomføre Steg 3 forventes å gjennomføres, er det videre viktig at konsekvensene for Steg 3 av valg som tas i Steg 2 tas hensyn til. Både med tanke på læring for Steg 3 og nytten av Steg 2 isolert sett, bør løsningen gi mulighet for finmasket differensiering av satser mht. drivlinje, vekt, geografi og tid. Dette som følge av at mer finmasket differensiering av satsene med tanke på eksterne marginale virkninger gir økt nytte. Det er ingen grunn til at Steg 2 skal *lås* til en suboptimal og forenklet prismodell der den eneste differensieringen av satser er to soner for geografi. Dette til tross for at det kan finnes gode grunner til å i første omgang operere med en enkel prismodell av tekniske og/eller organisatoriske årsaker. Spesielt ved mer differensierte prismodeller som også tar høyde for kø og/eller tidspunkt, vil det være viktig at påvirkning på og fordeling av ansvar og pengestrømmer mellom bypakker og VBA er utredet og avklart.

For det andre bør løsningen gi få muligheter for å omgå regelverket og ha effektiv og god kontroll. Dette er spesielt relevant med tanke på komplikasjonen rundt at lette fossildrevne kjøretøy fortsatt vil betale VBA over pumpeprisen. For det tredje vil Stortinget være ansvarlig for å sette satsene og det er en fordel om disse lar seg justere årlig. I tillegg vil det alltid være positivt om investerings-, drifts- og forvaltningskostnader holdes nede.

Til slutt vil det være viktig at Steg 2 har en hensiktsmessig avgrensning av hvilke vektclasser som er omfattet av ordningen. I KVUen er det i utgangspunktet lagt opp til en grense på 7,5 tonn. Begrunnelsen for dette er at det da vil være samme vektclasser som for vektårsavgiften. Vi anbefaler forprosjektet å gjøre en mer grundig vurdering av dette før endelig vektclasser bestemmes. Naboland som Danmark, Tyskland og Polen har satt eller vurderer å sette tilsvarende grenser til hhv 12, 3,5 og 3,5 tonn, mens takstgruppe 2 i norske bomstasjoner gjelder for kjøretøy over 3,5 tonn. Forprosjektet bør derfor vurdere om vektårsavgiften er den viktigste grensen å harmonisere med. Det bør også gjøres en mer grundig vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved å sette ulike grenser mellom tunge og lette kjøretøy. Eksempelvis vil en lavere grense inkludere flere tunge kjøretøy, med tilhørende økt nytte og kostnader. Forprosjektet bør gjennomføre analyser for å fastslå hvilken vektgrense som gir høyest netto nytte.

2.1.4 Suksessfaktorer, fallgruver og risikoreduserende tiltak for forprosjektet

2.1.4.1 Suksessfaktorer og fallgruver for forprosjektet

I kapittel 7.3.4 og 7.3.5 i KVU-en presenteres seks prosjektspesifikke suksessfaktorer og seks prosjektspesifikke fallgruver. Samlet sett dekker disse suksessfaktorene og fallgruvene en rekke viktige forhold som må ivaretas for å sikre et vellykket prosjekt og en vellykket innføring og bruk. Vurderingene som er gjort virker rimelige, men vi har noen merknader.

For det første er suksesskriterium «2. Miljøtilpasset prismodell» utenfor prosjektets kontroll og vil være en politisk beslutning. Dette egner seg derfor ikke som en suksessfaktor for prosjektet. Et suksesskriterium som omhandler hvilke satser politikerne velger bør uansett omhandle at de reflekterer marginale eksterne kostnader, ikke at de er miljøtilpassede. Videre er fallgruve 4. Manglende innføring av tiltaket og 5. Manglende vilje til å ta i bruk prismodellen også utenfor prosjektets kontroll. Disse fallgruvene kan med fordel omformuleres til å fokusere på hva forprosjektet kan tilrettelegge for eller følge opp for at fallgruvene unngås. Som påpekt i KVUen er det særlig viktig å ha tett dialog med politisk ledelse om prising av veibruk og bompenger for å utløse høyest mulig netto nytte. Det bør gjøres beregninger for å synliggjøre for politisk ledelse hvilke satser som er mest lønnsomme, slik at de er bevisste på hva som utløser ønsket netto nytte. Utilstrekkelig koordinering av stegene i konseptet bør vurderes å tas inn som en fallgruve.

Se også våre primære og sekundære suksesskriterier for at henholdsvis Steg 1 og Steg 2 kriterier for skal utløse høy netto nytte oppsummert i **Error! Reference source not found.**

De kritiske suksessfaktorer og fallgruvene bør gås gjennom og oppdateres ved oppstart av forprosjektet til hvert steg. Sammen med innholdet i usikkerhetsanalysen bør dette danne grunnlag for risikoanalysen som skal utarbeides i forprosjektet og benyttes under gjennomføringen av prosjektet.

2.1.4.2 Risikoreducerende tiltak

I KS1 av trinn 1 ble det identifisert en rekke usikkerhetsfaktorer. Tabellen under viser hvorvidt disse usikkerhetsfaktorene ligger innenfor prosjektets kontroll, samt hvilke steg de er relevante for. Usikkerhetsfaktorene er fortsatt gjeldende, og vi mener prosjektets spesifiserte suksessfaktorer og fallgruver med tilhørende tiltak i stor grad adresserer disse. Det er viktig at man i forprosjektet jobber aktivt med å redusere de usikkerhetene som er innenfor prosjektets kontroll.

Tabell 2-1: Usikkerhetsfaktorer definert som del av KS1 Trinn 1.

Usikkerhetsfaktorer	Innenfor / utenfor prosjektets kontroll?	Relevans for hvilket steg?
U1 – Adopsjon av OBU	Innenfor prosjektets kontroll	Steg 2 og 3
U2 – Politiske føringer og krav fra brukere og interessenter	Delvis innenfor prosjektets kontroll	Steg 1, 2 og 3
U3 – Marked og teknologisk utvikling	Innenfor prosjektets kontroll	Steg 2 og 3
U4 - Eierstyring og prosjektorganisasjonen	Delvis innenfor prosjektets kontroll	Steg 1, 2 og 3
U5 - Modenhet og detaljeringsgrad i kostnadsunderlaget	Innenfor prosjektets kontroll	Steg 1, 2 og 3

2.2 Gjennomføringsstrategi

Vi støtter en stegvis tilnærming med et beslutningspunkt per steg. Forprosjektet bør inneholde detaljert planlegging av Steg 1, og samtidig beskrive helheten i konseptet og interne sammenhenger mellom stegene på et mer overordnet nivå. En helhetlig plan bør ha som ambisjon å unngå en suboptimal løsning for Steg 1 med tanke på senere steg. Vi anbefaler at man inkluderer forberedelse for Steg 3 allerede fra en tidlig fase selv om dette er en opsjon, og ha som mål å samordne tekniske løsninger for Steg 2 og Steg 3, samt organisatorisk løsning mellom stegene. Ved å følge utviklingen innen posisjonsbasert veiprisning nøy (Norge og EU), kan man avvente beslutning om Steg 3 til nødvendige forutsetninger er på plass (teknologi, personvern og reguleringer).

Utredning har utarbeidet en gjennomføringsstrategi basert på valg av konsept 4. Vi forholder oss til dette, og våre vurderinger er således knyttet til at konsept 4 videreføres, og at dette kan gjennomføres på ulike måter med ulike ambisjonsnivåer.

Et sentralt element i gjennomføringsstrategien er at det legges opp til en stegvis implementering. Vår vurdering av gjennomføringsstrategien fokuserer på de logiske sammenhengene og konsekvensen av å gjennomføre de ulike stegene på alternative måter. Selve tidsplanen og dens varighet omtales ikke her, det er nærmere behandlet i kapittel 2.3.4.

Utredning har også beskrevet en verdikjede med roller og ansvar for Steg 1, samt verdikjeden for Steg 2 (uten roller og ansvar).

KVUen legger til grunn implementering av Steg 1 og Steg 2, men med tre alternative tilnærminger, som beskrevet i kap. 7.2.1. De tre alternativene er:

1. Et forprosjekt rettet mot parallell implementering av Steg 1 og Steg 2
2. Et forprosjekt med sekvensiell implementering av Steg 1 og Steg 2.
3. To forprosjekter: Ett for Steg 1 (detaljert nivå) og Steg 2 (grovt nivå) samlet, deretter gjennomføring av Steg 1, så et nytt forprosjekt for Steg 2 med påfølgende implementering.

For alle alternativer legges det opp til en opsjon for Steg 3 med utarbeidelse av et eget satsingsforslag, gjennomføring av et forprosjekt, samt KS2, når Steg 2 nærmer seg avslutning.

Forskjellene i alternativene ligger i hvor raskt stegene kan implementeres, antall beslutningspunkter for departement/Stortinget med tanke på tildeling av midler, spredning av ressursbruk (kapasitet), samt ulik usikkerhet på kostnadsrammer.

Den tverretatlige styringsgruppen har anbefalt alternativ 3 i møte 17.04.23. Vi har fått en muntlig orientering og sett underlag som viser hva som ble behandlet og på hvilket grunnlag i møtet. Vi forstår det slik at anbefalingen er begrunnet i at Skatteetaten har valgt en slik tilnærming i forbindelse med programmet Fremtidens innkreving, og at både Skatteetaten og Statens vegvesen har begrenset kapasitet i perioden 2023 - 2028 til å gjennomføre tiltaket.

Vår vurdering av gjennomføringsstrategien:

Vi støtter tilnærmingen som innebærer en fasedelt plan med flere beslutningspunkter, men etter vårt syn er det behov for enkelte justeringer og tilføyelser.

- *Lang varighet forutsetter beslutningspunkter per steg*

Gitt et konsept med en varighet på 12 år er det etter vår vurdering en forutsetning at det legges opp til et beslutningspunkt per fase eller steg. Langvarige prosjekter kan både være kostnadsdrivende og gi høy sannsynlighet for endringer i sentrale forutsetninger knyttet til teknologiutvikling, politiske prioriteringer og strukturelle forhold underveis. En stegvis tilnærming er derfor nødvendig for å fange opp dette. Det kan etter vårt syn ikke forsvares å planlegge og beslutte Steg 2 i detalj for deretter å la planene ligge i opp til tre år før man setter i gang. Da vil sannsynligheten for feilinvesteringer og merforbruk av ressurser øke betydelig.

Ved å innføre et beslutningspunkt for hvert steg, åpner man for at den planlagte løsning per steg kan endres underveis. Dette er i utgangspunktet positivt, og kan sikre nødvendige kursjusteringer. Samtidig er det viktig å ha en strategi eller rød tråd man følger for å sikre best mulig utnyttelse av tidligere investeringer. Eksempelvis vil en billig og rask innføring av Steg 1 innebære at denne løsningen uten store konsekvenser kan skrotes ved innføring av Steg 3, da nytten av Steg 1 uansett vil være stor og gevinsten realisert.

Planene for Steg 1 må tilfredsstillende kravene til innhold i SSD, mens planleggingen utover Steg 1 bør være overordnet. Vi støtter således beskrivelsen av alternativ 3 i KVVU kapittel 7.2. med en felles SSD og egne beslutningspunkter før neste steg skal starte. Vi anbefaler imidlertid at det ikke gjennomføres et felles forprosjekt for Steg 1 og Steg 2, men at hvert steg har sitt eget forprosjekt (inkludert et eventuelt Steg 3).

En fasedelt innføring innebærer at det må besluttes å eventuelt igangsette et forprosjekt for Steg 3 mot slutten av gjennomføringen av Steg 2. Basert på erfaringene fra Steg 2 og den øvrige utvikling knyttet til finmasket prising med posisjonsbaserte løsninger, vil departementet kunne bestemme om det er grunnlag for å starte opp et nytt forprosjekt for Steg 3. Slik planene skisseres nå, vil en slik beslutning kunne fattes om minimum fem år. Da bør vi kunne legge til grunn at forutsetningene vil være på plass for å kunne innføre en såpass omgripende endring som posisjonsbasert prising kan innebære.

- *Behov for et forprosjekt som dekker både Steg 1 (detaljert) og helheten i konseptet (overordnet)*

Forprosjektet bør dekke en detaljert planlegging av Steg 1, men samtidig beskrive helheten i konseptet og interne sammenhenger mellom stegene på et mer overordnet nivå – ikke bare for Steg 2 slik KVVU anbefaler. Dette innebærer at forprosjektet inkluderer Steg 3 i helheten, selv om dette steget er en opsjon. Det bør også inkludere omtale av og overordnede mulige løsninger på målkonflikten mellom bompenger og VBA. Det er mulig å fokusere utelukkende på Steg 1 i en startfase pga. høyt proveny og høy nytte, men det vil kunne svekke den helhetlige tilnærmingen og behovet for å se valg i stegene i sammenheng (synergier og ressursoptimalisering).

- *Det er svake koblinger mellom innholdet i Steg 1 og Steg 2 (primært organisatorisk), mens koblingene mellom Steg 2 og Steg 3 er sterke (løsning)*

Ved å utarbeide en helhetlig plan bør man tilstrebe å unngå en løsning for Steg 1 som er suboptimal med tanke på senere steg. I utgangspunktet er det få, om noen, tekniske koblinger mellom Steg 1 og Steg 2 (og Steg 3). Den primære sammenhengen mellom stegene er i forbindelse med organisering av og ansvarsforhold i verdikjeden for å levere tjenestene som stegene inneholder (innkreving etc.). Mellom Steg 2 og Steg 3 er det imidlertid en sterkere kobling, da man i prinsippet kan velge samme teknologi og løsning (OBU med tilhørende infrastruktur) selv om de er rettet mot ulike målgrupper og konfigureres ulikt. Dette tilsier at man bør inkludere forberedelse for Steg 3 allerede fra en tidlig fase selv om dette er en opsjon, og ha som ambisjon å samordne tekniske løsninger for Steg 2 og Steg 3, samt organisatorisk løsning mellom stegene.

- *Viktig å følge utviklingen innen posisjonsbasert veipricing nøye (Norge og EU), men bør avvete beslutning om Steg 3 til nødvendige forutsetninger er på plass (teknologi, personvern og reguleringer)*

Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvordan en løsning i Steg 3 skal utformes og realiseres, både i forbindelse med tekniske, organisatoriske og juridiske forhold. Av den grunn anbefaler vi i KS-rapporten (KS1 trinn 1), at forprosjektet utreder videre hvorvidt, og når, tids- og posisjonsbasert prising for alle lette kjøretøy blir en god løsning for samfunnet¹⁰. Det er en rekke forhold som må avklares før en gjennomføring kan starte, og vi anbefaler derfor at det på nåværende tidspunkt tas en beslutning om å videreføre Steg 1 og Steg 2 i forprosjektet, og at regelverksutviklingen i EU og erfaringer fra andre land følges nøye, samt at uttesting av tekniske løsninger som pågår i Norge videreføres. På et senere tidspunkt må man vurdere når og hva som kan fases inn i et eventuelt prosjekt for Steg 3. Etter vår vurdering er det høy sannsynlighet for at posisjonsbasert veipricing (Steg 3) blir innført i fremtiden, noe som tilsier at løsningen for Steg 1 (og kanskje Steg 2) på sikt erstattes av løsningen for Steg 3.

2.3 Organisering og styring

Det synes mest realistisk at Steg 1 kan starte i begynnelsen av 2026. Det er imidlertid betydelige gevinster å hente dersom forprosjektet og budsjettbehandling kan gjennomføres raskt, noe som kan rettferdiggjøre en forsert oppstart og gjennomføring. Det er naturlig å videreføre samarbeidsprosjektet mellom Skatteetaten og Statens vegvesen, med en tverretattlig styringsgruppe. Det bør vurderes å organisere videre arbeid som et program med underliggende prosjekter. Forprosjektet bør omfatte planlegging av et program med to (eller flere) prosjekter som skal dekke Steg 1 og Steg 2, hvor Steg 3 er en opsjon som kan tas inn i programmet på et senere tidspunkt, basert på ny og oppdatert kunnskap om løsninger for posisjonsbasert prising. Vi anbefaler at det i forprosjektet etableres en milepæl for å beslutte hvilke aktører som skal ha ansvar for de ulike delene i verdikjeden for å gjennomføre Steg 1.

2.3.1 Programorganisering

Med en helhetlig tilnærming av konseptet, mener vi det er mest hensiktsmessig å organisere videre arbeid som et program med underliggende prosjekter. En programorganisering kan bidra til flere positive effekter:

- Stegene sees i sammenheng og man kan optimalisere beslutningspunkter,
- programmet skjermer prosjektene fra forstyrrende oppgaver,
- programmet gir fleksibilitet til å ta inn eller splitte opp i flere prosjekter,
- det blir økt mulighet for stabilitet, ressursutjevning og varig kompetansebygging, samt at
- departementet som eier får en samlet oversikt over økonomi, fremdrift, leveranser og risiko til enhver tid.

Programorganisasjonen bør være et tynt skall til å begynne med og deretter gis mer tyngde, men hele tiden slik at programdimensjonen dekkes. Etter vår vurdering bør det være mulig å gjennomføre programmet med en slank og begrenset programstyring som ikke innebærer unødvendig administrasjon.

Det bør legges opp til at helheten for programmet beskrives i et eget SSD. I utgangspunktet vil programmet være begrenset til to prosjekter (Steg 1 og Steg 2) med svake koblinger, men dette kan endres når man vurderer

¹⁰ Kvalitetssikring (KS1 trinn 1, side 101, 10.02.2023)

organiseringen nærmere i forprosjektet. Det kan godt tenkes at det vil være hensiktsmessig å opprette flere prosjekter som har behov for felles samordning. I andre statlige sektorer har man eksempler på at det opprettes egne prosjekter underlagt en programstruktur for områder som standardisering, nomenklatur, regelverksutvikling, arkitektur etc. Hvert prosjekt som etableres bør utarbeide sitt eget SSD som utformes innenfor rammene av programmets SSD. Det kan også være behov for ytterligere utredninger som kan underlegges programmet, f.eks. knyttet til personvern eller i forbindelse med samordning, arbeidsdeling og fordeling av pengestrømmer mellom bompenger og VBA.

Etter vår vurdering bør således forprosjektet omfatte planlegging av et program med to (eller flere) prosjekter som skal dekke Steg 1 og Steg 2, hvor Steg 3 er en opsjon som kan tas inn i programmet på et senere tidspunkt, basert på ny og oppdatert kunnskap om løsninger for posisjonsbasert prising. Programmets SSD bør inneholde en beskrivelse av Steg 2 (og Steg 3), men utarbeidelsen av SSD for Steg 2 bør avvente til forprosjektet for denne fasen skal starte.

Deler av arbeidet med å følge utviklingen (i Norge og EU) for posisjonsbasert prising, består av aktiviteter som i stor grad er utenfor programmets kontroll. Man bør være varsom med å inkludere aktiviteter i programmet som kan skyve fokus og være forstyrrende for gjennomføring av prosjektet for Steg 2. Men det er viktig å sikre en nødvendig koordinering mellom aktiviteter innenfor og utenfor programmet. Det bør derfor være en samordningsfunksjon i programmet som ivaretar problemstillinger som vil være gjeldende for både Steg 2 og Steg 3. Dette kan være knyttet til organisering, valg av klient (tynn / tykk), regulatoriske forhold eller personvern. Slike forhold er viktige for gjennomføringen av Steg 2, men vil også kunne gi føringer inn mot Steg 3. Programorganisasjonen vil således ivareta viktige samordningsoppgaver, og kan være en støttefunksjon overfor departementene om videre veivalg.

2.3.2 Forberedelse og planlegging av forprosjektet

Før forprosjektet starter bør følgende være på plass:

- Hvilket konsept forprosjektet skal arbeide videre med, fortrinnsvis inkludert et mål bilde, men endelig ambisjonsnivå bør utformes på et senere tidspunkt
- Et mandat fra departementet som gir føringer for forprosjektet, inkludert organisering, roller, avklaringspunkter, forhold som må utredes nærmere, starttidspunkt for arbeidet mv.

KVU-en har blitt gjennomført som et samarbeidsprosjekt mellom Skatteetaten og Statens vegvesen, med en tverretattlig styringsgruppe. Etter vår vurdering er det naturlig å videreføre denne modellen i et forprosjekt. Følgende bør da hensyntas:

- Det sikres tilstrekkelig bemanning for å utarbeide SSD både for programmet (helhet, overordnet styring, rammer, sammenheng mellom prosjekter, fellesfunksjoner mv.) og den konkrete planleggingen av Steg 1 (organisering, tidsplan, resultatmål, eventuelle anskaffelser mv.)
- Det bør være en ambisjon om å kunne forsere gjennomføringen, blant annet for å sikre tidligere gevinstrealisering, en jevn belastning på ressurser, og for å holde et moment i gang knyttet til både Steg 1 og Steg 2 (og Steg 3)
- Det er oppgaver som kommer i tillegg til å utarbeide et SSD – dette kan være knyttet til juridiske problemstillinger, spesifisering av teknisk løsning, utarbeidelse av anskaffelsesstrategi og leverandør dialog, økonomiske kalkyler, trafikkmodellberegninger mv.

- En naturlig oppgave innenfor programmet er å vurdere hvordan veiavgift og bompengeneinnkreving skal fungere sammen, noe som blir mest aktuelt i forbindelse med Steg 2.

Vi anbefaler at departementene i mandatet utfordrer forprosjektet på å forsere oppstarten av Steg 2, blant annet for å sikre tidligere gevinstrealisering, en jevn belastning på ressurser, og for å holde et moment i gang knyttet til både Steg 1 og Steg 2.

2.3.3 Ansvarsforhold i gjennomføring og drift

I KVUens kapittel 7.2.2 presenteres alternative ansvarsområder for konsept 4 Steg 1 (distansebasert veibruksavgift for lette nullutslippkjøretøy):

- **Alternativ 1:** Statens vegvesen ivaretar Datainnsamling, Fastsetting, mens næringslivet (AutoPASS-utsteder/Forsikring/Konkurranse) ivaretar innkreving
- **Alternativ 2:** AutoPASS-utstedere ivaretar det aller meste av ordningen, herunder datafangst
- **Alternativ 3:** Det meste settes ut til Forsikring (forsikringsselskapene eller Trafikkforsikringsforeningen (TFF))
- **Alternativ 4:** Det meste håndteres av Skatteetaten

I KVU-en er det gjort en overordnet vurdering av disse alternativene, men det er ikke konkludert med en anbefaling. Etter vår vurdering er det en fordel å gjøre en mer grundig vurdering av disse alternativene i forprosjektet, før det tas et valg. Vi mener at beslutningen om ansvarsforhold bør baseres på hva som er samfunnsøkonomisk mest gunstig, og ikke basert på kapasitetsutfordringer i etatene eller ønsker. I kapittel 2.1 har vi listet opp primære og sekundære kriterier for at hhv. Steg 1 og Steg 2 skal utløse høyest mulig nytte, gitt satsene Stortinget vedtar. I vurderingen av ansvarsforhold er det viktig at man velger aktører som tilfredsstillende primære kriteriene og i størst mulig grad - også de sekundære. Under synliggjør vi noen øvrige forhold som bør vurderes dersom hver av alternativene velges, og som taler for eller mot at hver av løsningene vil kunne oppfylle kriteriene i større eller mindre grad.

Dersom man velger alternativ 2 eller 3 må godtgjørelse vurderes. AutoPASS-utstedere har i dag en utstedergodtgjørelse¹¹. Det er ikke godtgjørelse til TFF for å ivareta ordningen om Trafikkforsikringsavgiften, men det er ikke gitt at dette vil gjelde for den nye løsningen. Godtgjørelsen bør være avhengig av hvilken risiko som tas av aktørene. Her må det vurderes hvilke mekanismer som må være på plass for at aktørene skal ha insentiv for å drive inn penger, potensielt ta på seg noe risiko for ubetalte faktura og om det er hensiktsmessig at de tar på seg risiko for ubetalte fakturaer mot en godtgjørelse.

I alternativ 2 og 3 kan man mest sannsynlig gjenbruke mye av eksisterende verdikjede. Erfaring med liknende oppgaver gjør at aktørene allerede er rigget for store deler av dette arbeidet. Det kan medføre lavere investerings- og driftskostnader enn andre alternativer, og i tillegg medføre at stegene kan innføres raskere enn eksempelvis alternativ 1 eller 4. Rask innføring er blant de primære kriteriene for høy netto nytte i Steg 1. Videre er brukerperspektivet viktig. Eksempelvis kan eksisterende faktura fra AutoPASS-utsteder potensielt utvides til å også dekke VBA i alternativ 2. Dette vil føre til mindre tidsbruk på faktura enn andre alternativ.

¹¹For AutoPASS-utstedere: Satsen for utstedergodtgjørelsen er på 1,75 % (ekskl. mva.) av summen av verdien på avtalepasseringene <https://www.autopass.no/siteassets/filer-og-vedlegg/dokumentasjon-for-potensielle-autopass-utstedere/omradeerklaring-for-autopass-samvirke.pdf>

I alternativ 3 er det en viktig forskjell om det er forsikringsselskapene eller Trafikkforsikrings-foreningen (TFF) som får ansvaret. Dersom ordningen tilfaller forsikringsselskapene vil det medføre parallelle investeringer, noe som vil medføre høyere samlede investeringskostnader, mens det mest sannsynlig vil være lavere med TFF. Det er essensielt at det primære kriteriet om at bilkjøring må prises per marginale km kjørt ivaretas også dersom denne løsningen velges. Dersom VBA for nullutslippkjøretøy får tilsvarende prismodell som dagens trafikkforsikringsavgift, som kreves inn av forsikringsbransjen, vil potensielt halvparten av nytten ved av Steg 1 ikke utløses.

I tillegg bør det vurderes hvorvidt hvilken eller hvilke aktør(er) som har ansvar for de ulike delene av verdikjeden, bør være de samme på tvers av stegene. Å velge ulike aktører for samme oppgaver i de ulike stegene kan potensielt medføre dobbeltarbeid og lite gjenbruk. Dette gjør det mer lønnsomt å ha samme ansvarsforhold på tvers av stegene. Hvis Steg 2 kommer raskt etter Steg 1, kan dette være av større betydning. Vi anbefaler derfor at hvilke aktører som er aktuelle for videre steg tas i betraktning når ansvarsforhold i Steg 1 skal bestemmes, da dette også vil påvirke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Vi har hatt dialog med utreder om ansvarsforholdet i videre steg, og de skriver følgende i et notat som svar på spørsmål fra kvalitetssikrer 15. august:

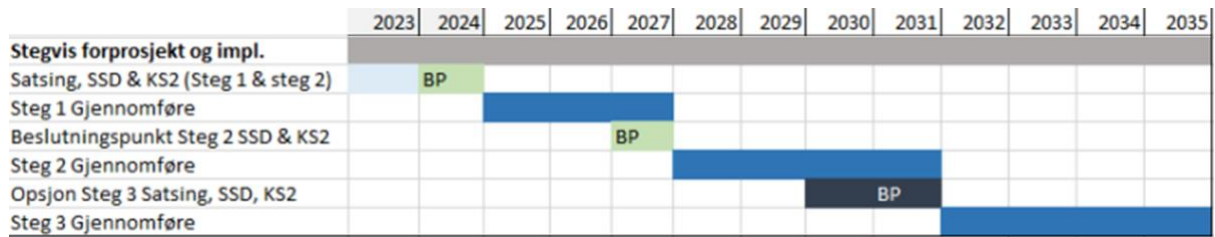
«Vi mener at *Utsteder* i AutoPASS-økosystem bør stå for distribusjon av OBU og *innkreving* fra sine kunder i Steg 2 og 3, slik utstederne gjør for bompenger i dag. Begrunnelsen er EETS-visjonen om at brukerne skal kunne betale veiavgifter i hele Europa med én OBU, én avtale og én faktura. Hvis utstederne gjør innkrevingen blir det effektivitet rundt fakturering og kundedatabaser, og brukerne får samlet oversikt over påløpte kostnader. Bruker i sentrum er hovedargumentet, enklest for bruker. Samtidig er det en fungerende ordning, der vi vegrer oss litt for å gå inn og endre på en ordning i markedet som fungerer.»

Forprosjektet bør etablere en milepæl eller et beslutningspunkt underveis for å få en beslutning på hvilken virksomhet som skal ha ansvar for de ulike delene i verdikjeden for å gjennomføre Steg 1. Deretter bør den eller de virksomhetene bli involvert i forprosjektet og den videre planlegging av gjennomføringen. Det forutsettes at man i forprosjektet har en løpende dialog med aktuelle virksomheter (Statens vegvesen, Skatteetaten, næringsliv, forsikring, AutoPASS-utstedere) underveis i beslutningsprosessen. Dersom departementet mener det på nåværende tidspunkt foreligger tilstrekkelig informasjon, kan beslutningen tas før forprosjektet igangsettes, og spesifiseres som en del av mandatet.

2.3.4 Tidsplan for gjennomføring av konseptet

KVUen legger til grunn at forprosjektet gjennomføres i løpet av 2024, og at selve gjennomføringsprosjektet kan starte i 2025 og vare ut 2035, dvs. i 11 år. For det gjennomføringsalternativet som anbefales av den tverretatlige styringsgruppen i et møte 17. april 2023, skisseres det en varighet for Steg 1 på 3 år, Steg 2 på 4 år og et eventuelt påfølgende Steg 3 på 4 år. Figuren under viser varigheten på stegene for alternativ 3.

Figur 2-6 Tidsplan. Kilde: KVV



Skatteetatens program «Fremtidens innkreving» ble innrettet på samme måte som alternativ 3, der det er et beslutningspunkt før hvert nye steg. Både Skatteetaten og Statens vegvesen opplyser at de har begrenset kapasitet (les: tilgjengelige ressurser) i perioden 2023 – 2028 for å gjennomføre konseptet.

Vår vurdering av tidsplanen:

Varighet og omfang av forprosjektet må sees i sammenheng med konseptvalget og hvilke føringer og oppgaver som blir tillagt prosjektet. Dersom det kun skal planlegges for gjennomføring av Steg 1 vil det være en vesentlig enklere oppgave enn hvis det legges opp til en samlet helhetlig tilnærming til gjennomføring av hele konseptet.

Tidsplanen er meget grovt satt opp og KVV-en forutsetter at forprosjektet vil komme tilbake med eventuelle revideringer av tidsplanen når denne detaljeres. Slik planen er satt opp nå fordrer oppstart av Steg 1 i januar 2025 at forprosjekt, KS2 og nødvendige politiske beslutninger (inkludert finansiering) gjennomføres i løpet av 2024. Etter vår vurdering er dette en stram tidsplan, da gjennomføringen av de seks aktivitetene beskrevet under normalt vil ta mer enn 15 måneder fra KS1 har blitt gjennomført.

- *Aktiviteter og varighet indikerer oppstart av Steg 1 i 2026*

1. Konsept og ambisjonsnivå som videreføres må besluttes (2023)
2. Nødvendige avklaringer må utarbeides i forbindelse med mandatet for forprosjektet (2023)
3. Forprosjektet må rigges opp og gjennomføres (2024)
4. KS2 må gjennomføres for leveransene fra forprosjektet (senest 1. halvår 2025)
5. Finansiering må sikres for Steg 1, dvs. at et satsingsforslag må utarbeides, behandles og godkjennes på regjeringskonferansen i september 2025
6. Oppstart Steg 1 (primo 2026)

Vi mener basert på det ovenstående, at det er mest realistisk å starte Steg 1 i begynnelsen av 2026. Vi begrunner dette både med varigheten på aktivitetene, men også fordi gjennomføringen av KVV-en og tilhørende KS1 har tatt mer tid enn planlagt. Opprinnelig var planen å ta konseptvalget mellom trinn 1 og trinn 2 av KVV-arbeid, men dette ble ikke gjort. Utarbeidelsen av kapittel 7 Føringer for forprosjekt ble forsinket med noen måneder, noe som påvirket gjennomføringen av KS1 tilsvarende. Siden konseptvalget ikke er tatt og at det fortsatt er mange aktiviteter som må avklares, hvor målkonflikten mellom SVV og SKE er et illustrerende eksempel, er det mye som tyder på at det kan ta mer tid en forutsatt å få gjennomført arbeidet frem til KS2.

- *Gevinst å hente ved å forsere oppstarten og gjennomføringen av konseptet*

Det er betydelige gevinster å hente dersom forprosjektet og budsjettbehandling kan gjennomføres raskt, noe som kan rettferdiggjøre en forsert oppstart og gjennomføring av konseptet. Dersom det velges en enkel teknisk og organisatorisk løsning for Steg 1 bør både forprosjekt og gjennomføring kunne utføres raskere enn tidsplanen i KVV-en skisserer (samlet 4 år). For at Steg 1 skal kunne starte i 2025, innebærer det at KS2 må være gjennomført

i tilstrekkelig tid før budsjettbehandlingen høsten 2024. Det innebærer at forprosjektet må starte så raskt som mulig (dvs. i 2023), gjennomføres på 4-5 måneder, og at KS2 av Steg 1 og programmet gjennomføres i parallell på 2-3 måneder.

Varigheten på stegene er i KVU-en anslått basert på et grov tilnærming, noe som er naturlig gitt at man befinner seg i en tidlig fase med mange uavklarte forhold. Steg 1 kan gjennomføres på flere måter, avhengig av ambisjonsnivå. Vår vurdering av varigheten på Steg 1 er at tre år bør sees på som en maksimal varighet. Dersom et såpass (tilsynelatende) enkelt tiltak vil kreve mer enn tre års gjennomføring, bør man revurdere valgt løsning og søke etter en forenklet variant. Tilsvarende er en varighet på Steg 2 på fire år også en meget lang gjennomføring av en løsning som i utgangspunktet synes å være relativt enkel og treffe en begrenset målgruppe (ca. 80 000 tunge kjøretøy). Et relevant argument for å vente med forprosjektet for Steg 2 er imidlertid å se an regelverksutviklingen i EU, erfaring fra andre land og teknologiutviklingen innen området, for deretter å gjennomføre prosjektet raskere enn på fire år.

Det er betydelige gevinster å hente dersom gjennomføringsprosjektet for Steg 1 kan utføres på mindre enn tre år. Varighet henger sammen med ressursinnsats og hvor mye av aktiviteter og ansvar som settes ut til næringslivet. Etter vårt syn bør ikke kapasitetsvurderinger i SVV og SKE i 2023 sette føringer for en gjennomføringsplan som varer helt til 2035, og hvor det er store proveny- og nytteeffekter ved å forsere, samt tilsvarende tap av gevinst ved å utsette. Det bør være en ambisjon å komprimere og forsere gjennomføringen for å sikre en tidligere gevinstrealisering og unngå faren for at omfanget vokser og at teknologi må skiftes ut på grunn av den lange gjennomføringen. Nødvendige midler og ressurser må da skaffes til veie for å sikre en slik forsert gjennomføring.

- *Manglende regelverk kan forsinke gjennomføringen*

I kapittel 7.7.4 i KVU-en skrives det kort at «Vi kan ikke se at det finnes eksisterende regelverk, hverken hos Skatteetaten eller Statens vegvesen som kan utvides til å inkludere all nødvendig regulering knyttet til steg 1». Dersom det er korrekt at Steg 1 innebærer at det må utarbeides en ny lov med tilhørende forskrift, som også kan utvides til å håndtere Steg 2 og Steg 3, er det avgjørende at dette arbeidet iverksettes så raskt som mulig etter valg av konsept, gjerne som en del av forprosjektet. Erfaringsmessig er det nødvendig å ta høyde for at en behandling av et lovforslag i Stortinget kan ta lenger tid enn forutsatt.

- *Avvente valg av teknisk løsning*

En sentral beslutning, som påvirker både tidsplan og driftskostnader, er knyttet til valg av teknisk løsning. Dersom det velges en OBU-basert løsning, må det besluttes om det skal være en tynn eller tykk klient i kjøretøyet. Vi har omtalt dette i vår vurdering av de identifiserte konseptene i KS1-rapporten fra februar 2023 (kap. 6.5.1 – 6.5.5), og viser spesielt til kap. 6.5.7 utfordringer knyttet til bruk av de anbefalte teknologiene. Vi siterer fra forrige rapport:

«OBU-enheten kan være en tykk eller tynn klient, noe som påvirker bl.a. teknisk kompleksitet, informasjonssikkerhet, brukerutfordringer, servicenivåer for tjenesten, kostnadsnivå og hvor personvernvennlig løsningen er. Det er vanskelig, og kanskje ikke mulig, i høy grad å tilfredsstille krav innen alle disse områdene samtidig. Det vil si at noe må vike, og et sentralt spørsmål er da hvor mye en høy og tilfredsstillende grad av personvern er verdt.»

Vi vil, basert på dette, samt vurderinger som har kommet i ettertid, sterkt anbefale at teknisk valg av type OBU-klient *ikke* gjennomføres på nåværende tidspunkt, men utsettes så lenge som mulig. Det må stilles krav til

klienten og tilhørende infrastruktur, spesielt vedrørende personvern, men man bør ikke stille krav om denne skal være «tynn eller tykk» på nåværende tidspunkt. Datatilsynet har i sitt hørings svar stilt et ufravikelig krav om bruk av tykk klient, noe vi mener er uheldig. Det bør stilles krav til løsningens egenskaper, ikke til hvilken type løsning det må være. Deretter kan man etterprøve om løsningen møter de kravene som er stilt.

2.4 Regelverk og personvern

Det er ikke oppstått nye forhold etter KVV trinn 1. Det sentrale spørsmålet er fortsatt om man trenger og har lovhjemmel til å samle inn all data som man har planlagt i stegene. Det mangler regelverk for både Steg 1 og Steg 2, noe som innebærer en risiko ved tidlig å lage og implementere en nasjonal løsning. Dette vil kunne føre til usikkerhet rundt løsningen og påføre merkostnader ved senere å måtte gjennomføre endringer. Videre må VBA-satser ta høyde for om det vil bli mva.-plikt på ny ordning.

I forbindelse med regelverk og personvernsspørsmål presenteres det i KVV-ens kapittel 7 Føringer for forprosjekt ingen nye forhold i forhold til KVV for trinn 1. Det vil si at vi ikke ser behov for å endre eller justere innholdet i KS1-rapporten for trinn 1, hvor vi peker på viktigheten av spørsmålene og risikoer knyttet til dem.

Personvernsspørsmålene for de ulike konsepter, steg og innretninger må avklares. Avveiningen mellom veibruksavgift og bompenger som presist regner ut hva som skal betales med formålet å fastsette og innkreve korrekt skatt opp mot behovet for innsamling, bruk og lagring av data knyttet til bevegelsesmønstre for kjøretøyer og eiere av disse, er fortsatt nytt og krevende. Det sentrale spørsmålet er om man trenger og har lovhjemmel til å samle inn all de data som man har planlagt i stegene. Parallelløp med avklaringsarbeid for personvernsspørsmål samtidig med arbeider på design av teknisk løsning, valg og implementering, innebærer risiko for at personvern ikke blir ivaretatt og innarbeidet godt nok i en tidlig fase.

Det pekes på at det mangler regelverk for både Steg 1 og Steg 2. EU/EØS-regelverket er fortsatt i en relativ tidlig fase av utvikling for rammeverket for veipricing innenfor EU/EØS. Det innebærer risiko ved tidlig å lage og implementere en nasjonal løsning, både sett mot nasjonalt regelverk og sett mot EU/EØS-regelverk. Regelverksutviklingen i EU/EØS kan komme til å ta retninger og etablere krav som en tidlig nasjonal løsning vil kunne mangle eller ikke klare å forutse. Det vil kunne føre til potensielt stor usikkerhet både rundt løsningen og eventuelle påføre kostnader ved senere å måtte gjennomføre endringer.

VBA-satser må ta høyde for om det vil bli mva.-plikt på ny ordning

KVV Trinn 1 la til grunn at næringslivet er særavgiftspliktig, men dette er endret til at Kjøretøyeier er avgiftspliktig i KVV Trinn 2. Dette ettersom det ikke finnes en naturlig omsatt vare/tjeneste å koble veibruksavgiften på - den står alene som en avgift. KVV Trinn 1 la videre til grunn at det vil bli MVA på VBA i ny ordning. Siden VBA i ny ordning nå vurderes som en egen frittstående avgift legger de til grunn at det ikke vil komme mva.-plikt på ny ordning, mens veibruksavgift over drivstoff vil fortsette å være MVA-pliktig.

Vi gjør oppmerksom på at alle proveny-, transportmodell- og samfunnsøkonomiske beregninger i KVV og KS1 la til grunn at mva. ville komme på toppen av VBA-satsene som ble lagt til grunn.¹² For å oppnå tilsvarende proveny,

¹² VBA-satsene oppgitt i Tabell E-1 i KS1 Trinn 2 og Tabell 4-1 til 4-8 i KVV Vedlegg 6.0 Alternativanalyse er oppgitt uten MVA. I alle beregninger er det imidlertid lagt til grunn at prisen bilistene møter og inntektene staten får per km er 25 prosent høyere enn det oppgitt i tabellene referert til over, som følge av MVA.

trafikale virkninger og netto nytte som de beregnet i KS1 og KVVU må derfor VBA-satser som er 25 prosent høyere enn de oppgitt i KVVU og KS1 vedtas. Vi anbefaler også forprosjektet å være oppmerksomme på kommunikasjonsutfordringene som kan oppstå av at dagens VBA-sats for fossilkjøretøy inkluderer MVA, mens VBA for nullutslippskjøretøy vil være uten MVA.

2.5 Kontraksstrategi

KVVU-en har ikke gjennomført en fyllestgjørende drøfting av eventuell tidlig involvering av leverandør i Steg 1. Det bør tas hensyn til valg av ansvarsforhold i verdikjeden for Steg 1 før man konkluderer med en kontraksstrategi. Strategien bør utarbeides tidlig i forprosjektet på grunnlag av videreutviklet arkitekturutredning og beslutning om ansvarsforhold, spesifisert som en milepæl i forprosjektet. Deretter kan man iverksette en eventuell tidlig involvering av leverandører. Det er etter vår vurdering for tidlig å konkludere med en kontraksstrategi for Steg 2 allerede i det kommende forprosjektet (Steg 1 og program).

KVVU-en tar utgangspunkt i at Steg 1 og 2 skal gjennomføres og anbefaler noen tilnærminger til mulige anskaffelser. For Steg 1 listes det opp områder for potensielle anskaffelser. Det skisseres mulighet for at disse områdene kan grupperes og sees på samlet under en senere anskaffelse. I tillegg er det behov for ytterligere avklaringer knyttet til om enkelte øvrige tjenester skal anskaffes separat eller som del av grupperingen. Det kan også være behov for å leie inn spesialistkompetanse knyttet til anskaffelsene. For Steg 2 listes det opp fem korte kulepunkter som ikke gir noen føringer for det videre arbeidet (antakelser/ forventning og behov for vurderinger/avklaringer).

KVVU-en presenterer kort hva konkurransepreget dialog og innovasjonspartnerskap innebærer, og konkluderer med at dialogbasert anskaffelse kan egne seg for enkelte av tjenestene som skal anskaffes, uten å være mer spesifikk på hvilke tjenester dette kan omfatte. Det anbefales at man vurderer å benytte en dialogbasert anskaffelsesprosedyre (konkurransepreget dialog) fremfor en tradisjonell tilnærming med kravspesifikasjon og anbuds- eller tilbudskonkurranse.

Vår vurdering av kontraksstrategien:

Ekstern kvalitetssikrer skal gjøre en vurdering av forslaget til kontraksstrategi i KVVU-en, med hovedvekt på om det foreligger en fyllestgjørende drøfting om eventuell tidlig involvering av prosjektleverandør(er) tilpasset prosjektets modenhet, eventuelt med en plan for en nærmere drøfting av dette i løpet av forprosjektfasen.

Etter vår vurdering gir ikke utredningen en tilstrekkelig drøfting av mulig tidlig involvering av leverandører, prosedyrevalg, eller hvordan dette kan tilpasses til prosjektets modenhet eller egenart. Det konkluderes, uten nærmere drøfting, at man bør vurdere å benytte en dialogbasert anskaffelsesprosedyre (konkurransepreget dialog). Vi kan ikke se at det foreligger tilstrekkelig grunnlag i KVVU-en for å trekke en slik konklusjon. Det foreligger heller ikke en plan for nærmere drøfting av dialogbasert anskaffelsesprosedyre sett opp mot en tradisjonell tilnærming med kravspesifikasjon og anbuds- eller tilbudskonkurranse.

Selv om flere områder som skal anskaffes i Steg 1 kan inneholde tjenester som er egnet for en dialogbasert anskaffelse, kan man like sterkt hevde at flere områder er best egnet for en tradisjonell anskaffelse. Det er således sannsynlig at det kan være aktuelt med en to-delning hvor man velger ulike tilnærminger. Etter vårt syn er det imidlertid nødvendig å ta hensyn til valg av ansvarsforhold i verdikjeden for Steg 1 før man konkluderer med en kontraksstrategi.

Kontrakt- og anskaffelsesstrategi for Steg 1 bør utarbeides tidlig i forprosjektfase på grunnlag av videreutviklet arkitekturutredning og beslutning om ansvarsforhold i verdikjeden. Strategien bør harmonere med valg om ansvarsforhold i verdikjeden. Vi har i kapittel 2.3.2 anbefalt at det etableres en egen milepæl i forprosjektet hvor ansvarsforholdet besluttes. Denne beslutningen bør således knyttes opp mot en kontraktsstrategi for realisering av Steg 1, og blir et egnet tidspunkt for en eventuell tidliginvolvering av leverandører. Figuren under illustrerer.

Figur 2-7 Sammenheng ansvarsforhold og kontraktsstrategi



I den sammenheng bør prosjektet fremover ta konsekvensene av arkitekturutredningen, som drøfter gjenbruk og sourcing av verdikjede i ulike alternativer. Den initiale arkitekturutredningen anbefaler stor grad av gjenbruk, noe som kan gi sterke føringer på løsningsarkitektur, teknologi og andre egenskaper. Dette gjelder for alle tre steg.

Det er etter vår vurdering for tidlig å konkludere med en kontraktsstrategi for Steg 2 allerede i det kommende forprosjektet (Steg 1 og program). Dette er både begrunnet i at forprosjektet for Steg 2 trolig først vil gjennomføres om tre år eller mer, og at tilnærmingen vil kunne påvirkes av et europeisk marked for løsninger og erfaringer fra andre land. Endelig fastsetting av kontraktsstrategi for Steg 2 bør baseres på fullført utredning av virksomhetsarkitektur. Dette bør ferdigstilles før oppstart av forprosjekt for Steg 2, noe som vil gi mulighet for tidlig involvering. Viktige emner som bør tas med i vurderingen om kontraktsstrategi omfatter kravanalyse for og sourcing av OBU, vurdering av samsvar med personvernkrav i eksisterende produkter, tilpasning til EETS og europeiske markeder, samt sammenheng med løsningskomponenter i Steg 1 og eventuelt et forventet Steg 3.

3 Anbefalinger og beslutningspunkter

3.1 Anbefalinger

I KS1 for trinn 1 av KVUen kom vi med en rekke råd og anbefalinger til departementene i forbindelse med konseptvalget, og råd og anbefalinger til hva utreder bør inkludere i sine føringer for forprosjekt i KVU trinn 2. Denne listen er fortsatt gjeldende. *I tillegg* har vi som del av KS1 av kapittel om føringer for forprosjektet utarbeidet ytterligere råd og anbefalinger. Disse følger i tabellen under.

Tabell 3-1: Anbefalinger til departementene og forprosjektet for Steg 1 og Steg 2.

#	Anbefalinger til departementene og forprosjektet for Steg 1 og 2	Eier	Se eventuell utdyping i kapittel
1	Prosjektet kan ikke måles på om politikerne vedtar satser som tillater at effektmålene oppnås. Prosjektet bør måles på om de leverer en løsning som: -Muliggjør at mest mulig netto nytte utløses, gitt Stortingets vedtatte satser. -Tillater at Stortinget setter satsene de ønsker.	Departement	2.1.1
2	Mandatet til forprosjektet for Steg 1 bør spesifisere at enhver utforming av Steg 1 skal innebære prising av hver marginale km i utkjørt distanse. Dette er det viktigste kriteriet for å sikre høy netto nytte av Steg 1.	Departement	2.1.2
3	Gitt at det ikke går på bekostning av marginal prising av utkjørt distanse, bør Steg 1 innføres så raskt som mulig. Dette er det nest viktigste kriteriet for å sikre høy netto nytte av Steg 1.	Departement	2.1.2
4	Det må etableres en god løsning for hvordan distansebasert prising for tunge kjøretøy og VBA over pumpeprisen for fossildrevne lette kjøretøy skal fungere sammen i Steg 2. Et premiss for en god løsning er at den ikke innebærer avgiftsfri tanking for lette kjøretøy og samtidig tetter provenytapet forbundet med tunge kjøretøy som tanker i utlandet. Dette er det viktigste kriteriet for å sikre høy netto nytte av Steg 2.	Forprosjekt	2.1.3
5	Gitt at det ikke går på bekostning av de primære kriteriene for å sikre høy netto nytte nevnt over, bør utformingen av hhv Steg 1 og 2 søke å tilfredsstille sekundære krav for å oppnå høy nytte, se Error! Reference source not found..	Departement / Forprosjekt	2.1
6	Gjennomføre en stegvis realisering av konseptet med beslutningspunkter per steg.	Departement	2.2

7	Forprosjektet bør dekke en detaljert planlegging av Steg 1, men samtidig beskrive helheten i konseptet og interne sammenhenger mellom de tre stegene på et mer overordnet nivå. Gjerne i form av en programorganisering, hvor Steg 3 er en opsjon som kan tas inn i programmet på et senere tidspunkt, basert på ny og oppdatert kunnskap om løsninger for posisjonsbasert prising.	Forprosjekt	2.2 / 2.3.1
8	Ha som ambisjon å samordne tekniske løsninger for Steg 2 og Steg 3, med mål om ikke måtte bytte ut teknologien i tunge kjøretøy på veien fra steg 2 til et evt. steg 3. Valg av teknologi for Steg 2 bør derfor tillate mer fleksibel prising enn bare for soneinndeling (dvs. tilrettelagt for mer presis prising).	Forprosjekt	2.2
9	Følge regelverksutviklingen i EU og erfaringer fra andre land nøye, samt videreføre uttesting av tekniske løsninger som pågår i Norge.	Forprosjekt / andre	2.2
10	Programmets SSD bør inneholde en beskrivelse av Steg 2 (og Steg 3), men utarbeidelsen av SSD for Steg 2 bør avvete til forprosjektet for denne fasen skal starte.	Forprosjekt	2.3.1
11	Det bør etableres en samordningsfunksjon i programmet for å koordinere aktiviteter innenfor og utenfor programmet, ivareta problemstillinger som vil være gjeldende for både Steg 2 og Steg 3, samt være en støttefunksjon overfor departementene om videre veivalg.	Forprosjekt	2.3.1
12	Videreføre forprosjektet som et samarbeidsprosjekt mellom Skatteetaten og Statens vegvesen, med en tverretattlig styringsgruppe.	Departement	2.3.2
13	Utfordre forprosjektet i mandatet til å forsere oppstarten av Steg 2, primært for å sikre en jevn belastning på ressurser og for å holde et moment i gang knyttet til både Steg 1 og Steg 2.	Departement	2.3.2
14	Etablere en milepæl i forprosjektet med beslutning om hvilken virksomhet som skal ha ansvar for de ulike delene i verdikjeden for å gjennomføre Steg 1.	Departement	2.3.3
15	Ha som ambisjon å komprimere og forsere gjennomføringen for å sikre en tidligere gevinstrealisering og redusere faren for at løsning og/eller teknologi må skiftes ut på grunn av lang gjennomføringstid.	Departement	2.3.4
16	Dersom Steg 1 innebærer at det må utarbeides en ny lov med tilhørende forskrift, som også kan utvides til å håndtere Steg 2 og Steg 3, er det avgjørende at dette arbeidet iverksettes så raskt som mulig etter valg av konsept, gjerne som en del av forprosjektet.	Departement	2.3.4
17	Avvente valg av type OBU-klient (tynn/tykk m.m.) så lenge som mulig.	Forprosjekt	2.3.4

18	Utarbeide kontrakt- og anskaffelsesstrategi for Steg 1 tidlig i forprosjektfase på grunnlag av videreutviklet arkitekturutredning og beslutning om ansvarsforhold i verdikjeden. Ansvarsforhold bør knyttes opp mot kontraktsstrategien for realisering av Steg 1, og kan være et egnet tidspunkt for en eventuell tidliginvolvering av leverandører.	Forprosjekt	2.5
19	Avvente kontraktsstrategi for Steg 2 til forprosjekt for Steg 2 starter.	Forprosjekt	2.5

3.2 Anbefalt styrings- og kostnadsramme

I KS1 trinn 1 kvalitetssikret vi og gjennomførte usikkerhetsanalyse av investeringskostnadene ved konseptene. Ifølge Rundskriv R-108/23 kap. 7 skal styrings- og kostnadsramme anbefales i KS1 trinn 2. Den opprinnelige planen var at konseptvalg skulle tas etter KS1 trinn 1, at utreder deretter skulle modne og detaljere kostnadsestimatene ytterligere før vi i KS1 trinn 2 skulle gjennomføre en ny usikkerhetsanalyse av det oppdaterte grunnlaget. Konseptvalg er imidlertid ikke blitt tatt og utreder har derfor heller ikke oppdatert sine kostnadsestimater.

Slik påpekt i KS1 av trinn 1 var en rekke av kostnadsestimatene på et overordnet nivå og hadde behov for videre detaljering og modning. Modnings- og detaljeringnivået på kostnadsanslagene ble imidlertid tatt høyde for i vår usikkerhetsanalyse og bidro til å trekke kostnadsusikkerheten opp. Ettersom konseptvalget ikke er tatt og kostnadsestimatene ikke er modnet videre av utreder, legger vi til grunn resultatene fra vår usikkerhetsanalyse fra KS1 trinn 1 i anbefalt styringsmål. Vi anbefaler dermed et styringsmål for konsept 4 på 876 millioner 2022-kroner inkl. mva. Usikkerheten i investeringskostnadene målt ved P85 er gitt ved 1 169 millioner 2022-kroner inkl. mva.

Et annet forhold vi i KS1 trinn 1 påpekte hadde behov for ytterligere modning, var i hvilken grad kostnadene ville bli a) investeringskostnader for staten, b) driftskostnader og/eller c) kostnader for bilistene eller andre aktører. I KVVU og KS1 trinn 1 var det forutsatt at en fordeling mellom disse tre kategoriene skulle vurderes nærmere før KS1 trinn 2. Som følge av at konseptvalget ikke ble tatt, ble kostnadsfordelingen ikke utredet videre. Spesielt som følge av dette kan det bli aktuelt å justere styrings- og kostnadsrammene underveis i forprosjektet. At kostnadsestimatene er mindre modne og usikkerheten dermed større, bidrar også til dette.

3.3 De viktigste beslutningene

Tabellen under gir en samlet oversikt over våre råd over hvilke beslutninger som må tas, når det skal tas og hvem som bør ta de. Dette vil blant annet være relevant informasjon inn i utarbeidelsen av mandatet.

Tabell 3-2: De viktigste beslutningene før KS2 av Steg 1

#	Beslutning	Når	Eier
1	Konseptvalg må tas	Før mandat	Departement

2	Ambisjonsnivå og parallellitet innenfor konseptet (overordnet)	Før mandat	Departement
3	Tidspunkt for oppstart forprosjekt og leveranse av SSD Steg 1 og program	Før mandat	Departement
4	Organisering og ansvar forprosjekt Steg 1 og program	Før mandat	Departement
5	Tidsplan for gjennomføring av Steg 1 evt. forsert budsjettbehandling	Før mandat (om ønskelig)	Departement
6	Roller og ansvar i gjennomføring og drift Steg 1, samt kontraktsstrategi	Tidlig forprosjekt (beslutningspunkt) / før mandat	Forprosjektet / Departement

Tabell 3-3: De viktigste beslutningene før KS2 av Steg 2

#	Beslutning	Når	Eier
1	Tidspunkt for oppstart forprosjekt og leveranse av SSD Steg 2	Før mandat	Departement
2	Organisering og ansvar forprosjekt Steg 2	Før mandat	Departement
3	Tidsplan for gjennomføring av Steg 2	Før mandat (om ønskelig)	Departement
4	Roller og ansvar i gjennomføring og drift Steg 2, samt kontraktsstrategi	Tidlig forprosjekt (beslutningspunkt) / før mandat	Forprosjektet / Departement
5	Ansvars- og arbeidsdeling og fordeling av proveny mellom VBA og bompenger	Del av forprosjekt	Departement
6	Beslutning om Steg 3	Løpende vurdering	Departement

4 Referanser

Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet, avrop på rammeavtale (sak 2022/4566). 24. november 2022.

Finansdepartementet. (2019). *Rammeavtale om ekstern kvalitetssikring.*

Menon Economics, Holte Consulting og A-2 Norge. (2022). *KS1 av "KVU Veibruksavgift og bompenger trinn 1»*

Menon Economics, Holte Consulting og A-2 Norge. (2022). *Notat 1 KS1 av "KVU Veibruksavgift og bompenger trinn 1»*

Menon Economics, Holte Consulting og A-2 Norge. (2022). *Notat 2 KS1 av "KVU Veibruksavgift og bompenger trinn 1»*

Skatteetaten og Statens Vegvesen. (2022). *KVU Veibruksavgift og bompenger trinn 1, inkludert vedlegg.*

Skatteetaten og Statens Vegvesen. (2023). *KVU Veibruksavgift og bompenger (trinn 2): Kap. 7 Føringer for forprosjekt, inkludert vedlegg.*

Tverretatlig styringsgruppemøte KVU Veibruksavgift (2023), Bompenger, *møtereferat og saksgrunnlag til møte 17. april 2023.*