

Mer miljøvennlige arbeidsreiser

Rammebetingelser og muligheter



Mer miljøvennlige arbeidsreiser

Rammebetingelser og muligheter

Jan Usterud Hanssen

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

Tittel: Mer miljøvennlige arbeidsreiser.
Rammebetingelser og muligheter

Forfatter(e): Jan Usterud Hanssen

TØI rapport 801/2005
Oslo, 2005-11
49 sider
ISBN Papirversjon
ISBN 82-480-0566-6 Elektronisk versjon
ISSN 0808-1190

Finansieringskilde:

Samferdselsetaten Oslo kommune

Prosjekt: 3114 Mulighet for å endre
rammebetingelsene som påvirker
valg av transportmiddel

Prosjektleder: Jan Usterud Hanssen

Kvalitetsansvarlig: Trine Hagen

Emneord:

arbeidsreiser; bærekraftig; tiltak; virkninger; avgifter

Sammendrag:

I dokumentet beskrives status for og mulige effekter av utvalgte tiltak som kan benyttes for å påvirke valg av transportmiddel i norske byområder. Enkelte tiltak forutsetter at det tas initiativ ovenfor statlige myndigheter for å endre rammebetingelsene slik at de blir effektive. Dette gjelder spesielt muligheten for å skattlegge parkeringsplasser ved arbeidsplassene. Kommunen kan likevel gå foran som et eksempel og samarbeide med arbeidsgivere om å innføre parkeringsavgift på parkering. Flere andre tiltak (for eksempel tilskudd til kollektivreiser og sykkelbruk) kan tas i bruk i dag selv om slike godtgjørelser blir skattlagt. Effekten forsterkes om flere tiltak ses i sammenheng. Det anbefales å ta initiativ for å få avklart muligheten for å kunne stille krav om utarbeidelse av transportplaner for større virksomheter eller for nærmere avgrensede områder. Dette vil skape økt bevissthet om hvilke muligheter som foreligger.

Title: Sustainable journeys to work

Author(s): Jan Usterud Hanssen

TØI report 801/2005
Oslo: 2005-11
49 pages
ISBN
ISBN 82-480-0566-6 Electronic version
ISSN 0808-1190

Financed by:

Agency for Road and Transport, City of Oslo

Project: 3114 Changing the framework for mode
choices

Project manager: Jan Usterud Hanssen

Quality manager: Trine Hagen

Key words:

journey to work; sustainable; measures; effects; taxes

Summary:

The possibilities for using alternative measures in order to influence upon the choice of transport mode for work journeys are discussed. Some measures require changes in laws or regulation on the national level. The possibility of taxing parking spaces or the use of them is one of these. Still, the municipality and other employers can choose to charge a parking fee from employees. Other measures could be to subsidise the use of public transport or bicycles, even if this involves a tax disincentive under current rules. It is recommended that there should be taken initiatives to require that transport plans are prepared for large employers or defined geographical areas.

Language of report: Norwegian

Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, biblioteket,
Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - Telefax 22 57 02 90
Pris kr 0

The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, the library,
PO Box 6110 Etterstad, N-0602 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 Telefax +47 22 57 02 90
Price € 0

Copyright © Transportøkonomisk institutt, 2005

Denne publikasjonen er vernet i henhold til Åndsverkloven av 1961
Ved gjengivelse av materiale fra publikasjonen, må fullstendig kilde oppgis

Forord

I Oslo kommune er det vedtatt en økt satsning på mobilitetsplanlegging og -rådgivning. Man ønsker å komme frem til effektive tiltak som kan begrense bilbruken både til arbeidsreiser og til tjenestereiser i arbeidstiden.

Samferdselsetaten i Oslo kommune har gitt TØI i oppdrag å belyse rammebetingelsene for enkelte av de tiltak det kan være aktuelt å arbeide videre med for å påvirke bilbruken. Noen av tiltakene kan kommunen ta opp innenfor dagens regelverk, mens andre tiltak kan bli mer effektive hvis rammebetingelsene endres. Dette krever et statlig engasjement.

Gjennomgangen er utført av sivilingeniør Jan Usterud Hanssen. Oppdragsgivers kontaktperson har vært overingeniør Isabella Rudolph. Ved TØI har forskningsleder Tor Lerstang vært kvalitetsansvarlig. Avdelingssekretær Laila Aastorp Andersen har hatt ansvar for den endelige tekstbehandlingen.

Oslo, november 2005
Transportøkonomisk institutt

Sønneve Ølnes
ass. instituttsjef

Trine Hagen
konst. avdelingsleder

Innhold

Sammendrag	I
1 Innledning	1
2 Problemstilling	3
2.1 Hvorfor mobilitetsrådgivning?	3
2.2 Hvor stort er potensialet for endring av folks reisevaner?	4
2.2.1 Arbeidsreisene er en viktig utfordring	4
2.2.2 Hva viser forskningen?	4
3 Seks tiltaksformer som kan påvirke bilbruken	6
3.1 Parkeringsnormer	6
3.1.1 Dagens situasjon	6
3.1.2 Eksempler fra steder der tiltaket er gjennomført	8
3.1.3 Hvordan kan tiltaket introduseres i Oslo? Finnes det hindringer?	9
3.1.4 Effekter av at tiltaket innføres i Oslo	10
3.2 Skatt på fordelene av arbeidsgiverbetalt parkering ved arbeidsstedet	11
3.2.1 Dagens situasjon	11
3.2.2 Eksempler fra andre steder der tiltaket er gjennomført	12
3.2.3 Hvordan kan tiltaket introduseres i Oslo? Finnes det hindringer?	15
3.2.4 Effekter av at tiltaket innføres i Oslo	17
3.3 Boligsoneparkering	20
3.3.1 Dagens situasjon	20
3.3.2 Eksempler fra andre steder der tiltaket er gjennomført	21
3.3.3 Hvordan kan tiltaket introduseres i Oslo? Finnes det hindringer?	21
3.3.4 Effekter av at tiltaket innføres i Oslo	23
3.4 Skattefritak for arbeidsgiverbetalt kollektivtransport til arbeidet	24
3.4.1 Dagens situasjon	24
3.4.2 Eksempler fra andre steder der tiltaket er gjennomført	24
3.4.3 Hvordan kan tiltaket introduseres i Oslo? Finnes det hindringer?	25
3.4.4 Effekter av at tiltaket innføres i Oslo	26
3.5 Godtgjørelse for å sykle til og fra arbeidet.....	26
3.5.1 Dagens situasjon	26
3.5.2 Eksempler fra andre steder der tiltaket er gjennomført	27
3.5.3 Hvordan kan tiltaket introduseres i Oslo? Finnes det hindringer?	28
3.5.4 Effekter av at tiltaket innføres i Oslo	28
3.6 Mulighet for å pålegge bedrifter å utarbeide transportplaner	29
3.6.1 Dagens situasjon	29
3.6.2 Eksempler fra andre steder der tiltaket er gjennomført	30
3.6.3 Hvordan kan tiltaket introduseres i Oslo? Finnes det hindringer?	32
3.6.4 Effekter av at tiltaket innføres i Oslo	35
4 Andre tiltak	36
4.1 Innledning	36
4.1.1 Firmabilordningen	36
4.1.2 Bedriftens bilpool	37
4.1.3 Skatt/avgift på parkeringsplasser.....	38
5 Konklusjoner	40
5.1 Det bør satses på mobilitetsrådgivning i Oslo	40
5.2 Hva bør kommunen gjøre videre?	41
6 Referanser	45

Sammendrag:

Mer miljøvennlige arbeidsreiser

Rammebetingelser og muligheter

Bakgrunn

Samferdselsetaten i Oslo kommune skal i årene fremover øke sin satsning på mobilitetsrådgivning overfor offentlige og private arbeidsgivere. Denne utredningen skal bidra til å avklare hvordan dette arbeidet kan drives lettere og mer effektivt.

Som en del av grunnlaget for sitt arbeid med mobilitetsrådgivning har Samferdselsetaten ønsket en gjennomgang av enkelte aktuelle tiltak. Tiltakene har blitt brukt eller diskutert i andre land. De er kjent også i norske fagmiljøer, men har ikke blitt tatt opp i sammenheng med mobilitetsrådgivning. Forsøk med mobilitetsrådgivning i Oslo har hatt fokus på tilrettelegging og motivering. Restriksjoner for å begrense bilbruken er ikke tatt opp i nevneverdig grad. Det finnes heller ikke lovhjæmmel som kan tilskynde arbeidsgiveres interesse for å delta aktivt i arbeidet med å begrense bilbruken i arbeidssammenheng.

Det er derfor ønskelig å klargjøre om rammebetingelsene må endres for å få til mer miljøvennlig transport. Det spørres også om hvilke tiltak som er mest kostnadseffektive for å kunne sette fokus på eventuelle behov for statlig initiativ i forhold til lovendringer eller en presisering av forståelsen av lovgrunnlaget.

Blant annet i Sverige og Nederland har det vist seg at mye kunne oppnås med bedre kommunikasjon mellom myndigheter på ulike nivåer. Dessuten er det viktig å få til et samarbeid med arbeidsgivere, ansatte, berørte organisasjoner og andre aktører. Dette gjelder spesielt kollektivselskapene, både bestillervirksomhet og utføreroppgaver.

Tiltak

Rapporten drøfter seks ulike tiltak for mobilitetspåvirkning.

Parkeringsnormer

I forbindelse med parkeringsnormer anses maksimumsnormer for næringsvirksomhet å være mest aktuelt. Dette kan kommunen gjennomføre med grunnlag i dagens plan- og bygningslov, men det vil bare ha en effekt på lang sikt.

Skatt på fordelene av arbeidsgiverbetalt parkering ved arbeidsstedet

At ansatte som tilbys gratis eller subsidiert parkering ved arbeidsstedet skal betale skatt av dette som om det var en del av regulær lønn, anses å kunne få betydelig

effekt. Tiltaket krever ikke investeringer eller betydelig administrasjon. I Sverige har man begynt å praktisere dette. Heller ikke i Norge krever det lovendring - bare en endring av praksis i forhold til gjeldende skattelovgivning. Det må derfor tas initiativ overfor Finansdepartementet.

Boligsoneparkering

Boligsoneparkering vil bidra til å redusere parkeringstilbudet på gategrunn i områder rundt arbeidsplasskonsentrasjoner og nær sentrumsområder og knutepunkter. Det kan være et nødvendig supplement til flere andre tiltak. Det vil ikke koste mye å innføre slike soner, men det krever en del administrasjon. Disse kostnadene kan dekkes av en fast avgift som betales av de som får nytte av ordningen. Eventuelt kan ordningen ses i sammenheng med arbeidet med miljøsoner. Vegtrafikkloven og forskrift av 1. oktober 1993 om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr gir kommunen hjemmel til å bruke dette tiltaket.

Skattefritak for arbeidsgiverbetalt kollektivtransport til arbeidet

Argumentene for at de arbeidstakerne som reiser kollektivt skal få tilskudd til sin arbeidsreise på linje med dem som benytter bil, har vært fremme i diskusjonen i mange år. Dette har ikke medført endringer i praksis. Det er i dag ikke noe i veien for at arbeidsgivere betaler månedskort for sine ansatte, men den ansatte må skatte av dette som et regulært lønnstillegg. Så lenge det finnes et tilstrekkelig antall parkeringsplasser og disse tilbys gratis, antas subsidiering av kollektivreiser og enkelte andre tiltak å få lite reell effekt. Dette forklares med at den enkelte arbeidstaker ofte verdsetter parkeringsplassen og bilbruk høyere. På den annen side vil det kunne fremføres argumenter om at det innebærer mer rettferdighet overfor dem som reiser kollektivt, sykler eller går til arbeidet.

Godtgjørelse for å sykle til og fra arbeidet

De samme argumentene som ovenfor kan benyttes i forhold til sykling. Nærmest alle bidrag som arbeidsgiver tilbyr for å få ansatte til å sykle, anses i dag som skattbare frynsegoder. Arbeidsgiverne kan likevel på frivillig grunnlag gjøre mye. For å få til betydelig økning av sykkelbruken, antas det å være nødvendig med relativt store investeringer i et bedret tilbud i vegnettet. Den ansatte kan stimuleres til mer bruk av sykkel gjennom informasjon om helsemessige effekter.

Mulighet for å pålegge bedrifter å utarbeide transportplaner

Ulike former for transportplaner kan kreves av bedrifter både i England, Nederland og i enkelte delstater i USA. Det arbeides med å få det inn i lovverket i Sverige. I Norge bør det arbeides for å få grunnlag for et slikt krav i tilknytning til ny plan- og bygningslov. Kravet bør kunne stilles både i forbindelse med planlegging av ny utbygging og overfor etablerte virksomheter.

Transportplaner skal utarbeides av bedrifter i samarbeid med myndighetene. En grundig gjennomgang av transportbehovet og måter å løse dette på, vil avklare hvilke tiltak det skal satses på og mulig samspill mellom tiltakene. Utarbeidelse av selve planen vil ikke koste mye, men den vil utvilsomt ha stor nytte. Det vil variere med tiltakstypene hva oppfølgingen vil koste.

Vurdering av tiltakene

De tiltakene som er tatt opp i dette dokumentet er så spesielle og forskjellige at en nytte-kostnadsanalyse i tradisjonell forstand er vanskelig gjennomførbar. Derved er det også vanskelig å rangere tiltakene i forhold til hverandre. Det er også store forskjeller knyttet til nårman vil kunne se effekter, hvilke trafikantgrupper som vil få fordeler og ulemper, hvilke områder som berøres og hvilke ringvirkninger de ulike tiltakene vil få.

Tiltakene er avhengig av hverandre

Det er nær sammenheng mellom flere av tiltakene. Flere er nærmest avhengig av hverandre. Et eksempel: Hvis det kreves skatt av den beregnete parkeringsfordel som en arbeidstaker mottar fra sin arbeidsgiver, må det i mange tilfeller iverksettes tiltak for å hindre parkering på gater og veier i nærheten av arbeidsstedet. Det må innføres parkeringsrestriksjoner som også kan ramme beboere (soneparkeringsforbud) eller boligsoneparkering som ofte innebærer at beboere i området må betale for å parkere på gaten. I tillegg må ofte alternativene til bilbruk forbedres. Dette gjelder for eksempel tilrettelegging for økt sykkelbruk eller forbedring av det kollektive transporttilbudet.

Effekten av de enkelte tiltak er også geografisk betinget. Dette betyr at et enkelt tiltak vil være riktig og nyttig i én lokalisering, men nærmest unyttig andre steder. Samspillet mellom tiltakene er derfor viktig. Virkningen av flere enkelttiltak er ikke lik summen av den virkning tiltakene ville hatt hvis de ble introdusert alene.

Tabell 1. Oversikt over status, ansvarsforhold og eventuell effekt av seks tiltak knyttet til mobilitetsrådgivning.

Tiltak	Gjennomførbart i Oslo	Ansvarlig for gjennomføring	Ansvarlig for utvikling	Vurdering av effekt	Kostnad
Parkeringsnormer	Ingen hindring	Kommunen	Kommunen	Liten	Ingen
Skatt på parkeringsplass	Utfordring	Stat	Stat	Stor	Liten
Boligsoneparkering	Ingen hindring	Kommunen	Kommunen	Middels	Liten
Tilskudd til kollektivreise	Liten hindring ¹	Kommune og stat	Kommunen, arbeidsgiver og stat	Liten /middels	Middels
Sykelgodtgjørelse	Liten hindring ¹	Kommunen og stat	Arbeidsgiver og stat	Liten	Liten
Transportplan	Uklart, (mulig?)	Kommunen og stat	Stat	Stor	Relativt liten

¹Tiltaket er gjennomførbart i dag, men foreløpig begrenses mulig effekt av at det må betales inntektsskatt av godtgjørelsene.
TØI-rapport 801/2005

Tabellen oppsummerer de vurderinger vi har gjort i dette notatet. De fleste tiltakene kan benyttes i dag. Et par tiltak (parkeringsnormer og boligsoneparkering) kan kommunen selv ta tak i uten at det er behov for lovendringer.

Et par andre tiltak (tilskudd til kollektivreise og godtgjørelse for å sykle til arbeidet) er det opp til arbeidsgiverne å benytte seg av. På den annen side er potensialet mye større hvis slike tilskudd blir skattefrie på samme måte som

parkeringsstilbudet er i dagens praksis. Dette må følges opp overfor statlige myndigheter.

De to tiltakene vi anser å kunne få størst effekt (skatt på parkeringsplasser og utarbeidelse av transportplaner), er avhengig av statlige initiativ. Også dette bør kommunen forsøke å fremskynde gjennom henvendelser til statlige myndigheter.

Effekten av tiltakene har vi vurdert ut fra hvilken påvirkning de enkelte tiltakene (alene) kan få på bruken av personbil på arbeidsreisene. I en grundigere vurdering må man også ta opp miljømessige virkninger og eventuelle ulemper tiltaket vil medføre for den enkelte når man må skifte transportmiddel enten det skjer frivillig (endret atferd som følge av informasjon – dvs. mobility management) eller som en følge av prising eller andre restriktive tiltak.

Hva bør prioriteres i videre arbeid?

Transportplaner er et godt og nødvendig utgangspunkt for videre arbeid med mobilitetsrådgivning. I seg selv medfører slike planer liten endring, men de danner grunnlaget for bevisstgjøring blant arbeidsgivere og ansatte og for å velge hvilke tiltak som vil være mest effektive i de ulike situasjoner. Det vil ofte vise seg å være en kombinasjon av myke, stimulerende og mer restriktive tiltak. Nytteten av en slik plan anser vi å være stor når tiltakene som defineres i en slik plan blir fulgt opp.

Når det gjelder konkrete tiltak, viser utenlandsk erfaring at fokus svært ofte må rettes mot arbeidsgiveres tilbud om gratis eller subsidiert parkering til ansatte. Når det strammes inn på et innarbeidet frynsegode, vil dette ofte bli ansett som en form for restriksjon. Om ikke arbeidsgiver alene kan eller våger å gjøre dette, kan nasjonale myndigheter bidra gjennom en annen praksis knyttet til skattelovgivningen. Utfordringen er å få verdsatt parkeringsplassene så høyt at de ansatte ikke finner det lønnsomt å benytte disse plassene hvis denne frynsegoden blir skattlagt som inntekt.

Mer kunnskap om tiltakene er ønskelig

Dette dokumentet har fått en fyldig litteraturliste som en støtte til videre arbeid med mobilitetsrådgivning. Utover denne listen finnes det svært mye erfaringsmateriale som er samlet på internett i forbindelse med en lang rekke prosjekter som er gjennomført på europeisk basis.

På den annen side trengs det mer kunnskap om hvordan man skal prioritere mellom de ulike tiltakene og hvor de er best anvendelige når de er tilpasset norske forhold. Vi vet for lite om den potensielle effekten av tiltakene og hvordan de virker i samspill.

1 Innledning

Det er en nasjonal målsetting å bedre miljøet i byer og tettsteder. Ett virkemiddel kan være å begrense bilbruken. Tilsvarende har Oslo kommune tatt dette opp i ulike sammenhenger. Byøkologisk program 2002-2014 gir for eksempel klare føringer (Oslo kommune 2003).

Samferdselsetaten i Oslo kommune skal i årene fremover arbeide med mobilitetsrådgivning overfor arbeidsgivere i kommunen. Det er i denne sammenheng ønskelig med en gjennomgang av enkelte tiltak blant annet med sikte på avklare på hvilke områder innsatsen bør prioriteres.

TØI har fått i oppdrag fra Samferdselsetaten å bidra til en slik avklaring. Blant annet er det ønsket en vurdering av noen tiltak og eventuelt behov for å endre rammebetingelsene for disse.

Hva er mobilitetsplanlegging?

Mobilitetsplanlegging er et samlebegrep for tilrettelegging av tiltak som kan gjennomføres av myndigheter, næringsliv, kollektivselskaper, organisasjoner og foreninger for å begrense bilbruken. Mobilitetsplanlegging bygger på forståelsen av at trafikk- og miljøproblemer ikke løses bare gjennom å bygge ut infrastrukturen.

Mobilitetsrådgivning blir vanligvis organisert av offentlige myndigheter og rettes mot både offentlige og private virksomheter. Målet er å effektivisere og miljøtilpasse virksomhetenes transporter gjennom faglig veiledning til mobilitetsplanleggingen.

Tiltakene som inngår i mobilitetsrådgivning er i første omgang myke. Dette betyr at bedriftene og den enkelte ansatte påvirkes til å bli mer miljøbevisste i sine valg når det gjelder transport. Informasjon og rådgivning basert på kunnskap om virksomhetenes transportbehov er utgangspunktet. I en videre fase kan det samarbeides om tilrettelegging for å bedre tilbudene. Om nødvendig må man også vurdere å benytte virkemidler som har karakter av å være restriktive.

Mobilitetsrådgivning må baseres på gjeldende lover og regler. Dette medfører i en del tilfeller begrensninger i handlingsrommet fordi det finnes eksempler på effektive tiltak som er benyttet i andre land, men som forutsetter at dagens lovverk justeres eller tilpasses disse mulighetene før de kan benyttes i Norge.

Teknologiske nyvinninger kan på sikt bidra til å avbøte noe av ulempene knyttet til støy og utslipp av avgasser og partikler fra biltrafikken. Fordi antallet biler stadig øker, vil det fortsatt være nødvendig med tiltak som kan bidra til å begrense bilbruken. Dette må også ses i sammenheng med andre uheldige virkninger som arealbeslaget, støv fra asfaltslitasje, sikkerhet, estetikk, barrierer, mv. samt forholdene for andre trafikantgrupper. Slike virkninger kan sjelden begrenses bare ved teknologiske løsninger.

Restriksjoner av ulike typer er ofte kontroversielle og de er derfor vanskelige å få gjennomslag for. Derfor kan det være grunn til i første omgang å arbeide videre med myke tiltak som går inn under definisjonen av begrepene mobilitetsplanlegging og mobilitetsrådgivning. Dette betyr at myndighetene samarbeider med arbeidsgivere, arbeidstakere, organisasjoner, transportselskaper mv. for å påvirke reiseomfang og valg av transportmiddel for de ulike reisene. Det fokuseres på at den enkelte og arbeidsgiverne blir mer bevisste i forhold til reiseomfanget. Ikke minst kan arbeidet fokusere på tiltak som direkte påvirker ønsket om eller muligheten for å benytte bil til de reisene som er nødvendige. Internasjonal litteratur viser mange eksempler på at dette er en lite kostbar tilnærming og at det gir resultater.

Mer miljøvennlig transport i Oslo kan oppnås ved at man fokuserer på å utvikle og tilrettelegge for alternativer til bilbruk. Dette vil kreve investeringer og driftsmidler. Nyttan av tiltakene vil øke hvis man parallelt innfører ulike restriksjoner på bilbruk.

2 Problemstilling

2.1 Hvorfor mobilitetsrådgivning?

Det er etter hvert blitt klart at man må finne alternativer til å øke vegkapasiteten i byområdene hvis man skal unngå stadig større fremkommelighetsproblemer. Det gjelder særlig i rushperiodene. I løpet av de siste 10 årene har begrepene *Transport Demand Management (TDM)* og *Mobility Management (MM)* gitt rom for alternative tilnæringer. På norsk kan vi bruke betegnelsen *mobilitetsrådgivning* som kan rettes mot ulike temaer eller grupper. Ett viktig fokus i denne sammenhengen er arbeidsgivere enten det er private bedrifter eller offentlige etater.

Arbeidsreiser, tjenestereiser, varetransport, kundebesøk, mv. er stikkord som indikerer at en betydelig andel av alle reiser og transporter er knyttet til arbeidsplassene. Det antas at mye av disse transportene kan begrenses, utføres mer rasjonelt og med mindre bruk av bil. I noen grad kan de erstattes av annen form for kommunikasjon eller de kan utføres med mer miljøvennlige kjøretøyer.

Mobilitetsrådgivning innebærer at en erfaren rådgiver samarbeider med den enkelte bedrift eller en gruppe bedrifter om å finne frem til mer effektive løsninger. Dette kan resultere i at det utarbeides en *mobilitetsplan for bedriftene*. Det dreier seg om veiledning for å finne frem til effektive tiltak og løsninger. Deretter må disse løsningene markedsføres ("selges") til de berørte og kanskje spesielt de ansatte.

Mobilitetsrådgivning baseres i første omgang på myke virkemidler. Erfaring viser at mobilitetsrådgivning kan gi stor effekt til lav kostnad, men at det i mange tilfeller ikke er tilstrekkelig med en slik tilnærming. Det kan derfor også være aktuelt med en form for restriktive tiltak rettet mot bilbruken. I noen tilfelle kan det være et ønske om benytte tiltak/virkemidler som ikke ligger innenfor gjeldende rammebetingelser. En mobilitetsrådgiver bør derfor også kunne kanalisere behov for slike endringer videre til rette, overordnede myndighet¹.

Dette dokumentet tar utgangspunkt i seks tiltak som kan være aktuelle i tilknytning til mobilitetsrådgivning. Det vil bli redegjort for status i Norge eller Oslo og angitt om det er forhold som utenfor kommunens påvirkningsområde som bør endres for å effektivisere tiltaket. Det kan være behov for lovendring eller retningslinjer fra statlig myndighet.

I dette prosjektet vurderer vi mulighetene innenfor dagens rammebetingelser på følgende seks områder:

¹ Oslo kommune må forholde seg til de begrensninger som nasjonalt lov- og regelverk setter. På en del områder kan kommunen velge hvordan man vil utnytte lovverket. Man kan for eksempel fastsette begrensninger på parkeringstilbudet, tilpasse kollektivtakstene, gi tilskudd til kollektivreiser, mv.

- Parkeringsnormer
- Skatt på fordelen av arbeidsgiverbetalt parkering ved arbeidsstedet
- Boligsoneparkering
- Skattefritakelse for arbeidsgiverbetalt kollektivtransport til arbeidet
- Bedret godtgjørelse for å sykle til og fra arbeidet
- Mulighet for å pålegge bedrifter å utarbeide transportplaner

2.2 Hvor stort er potensialet for endring av folks reisevaner?

2.2.1 Arbeidsreisene er en viktig utfordring

Hvis arbeidet med mobilitetsrådgivning skal intensiveres, er det naturlig at man i første omgang velger å fokusere på arbeidsreisene. Disse utgjør den klart største utfordringen. I fem av ukens dager, og to ganger per dag, er det kapasitets-, fremkommelighets- og miljøproblemer både på hovedveger og lokale veger fordi en stor andel av arbeidstakerne velger å benytte egen bil til og fra arbeidet.

Det er mange individuelle grunner til at så mange velger bilen. Undersøkelser viser at tilbud om gratis parkering ved arbeidsstedet er en svært viktig begrunnelse for å velge dette transportmiddelet. Fordi parkeringsplassene ved dagens arbeidsplasser allerede finnes, må det vurderes om myndigheter og arbeidsgivere i samarbeid kan finne frem til virkemidler som påvirker hvor mange plasser som tilbys og bruken av disse plassene. Ved utbygging av nye arbeidsplasser kan parkeringstilbudet til ansatte begrenses med hjemmel i plan- og bygningsloven. Konkurransen om lokalisering av arbeidsplasser gjør likevel at det samlet kan få en uheldig effekt hvis en kommune alene begrenser antall parkeringsplasser.

Når det fokuseres på arbeidsreiser med bil, vil det også ha betydning for bilbruken i forbindelse med arbeidet (tjenestekjøring) og bedrifters varetransporter. Hvis biler er lett tilgjengelige, er det naturlig at man velger å benytte den også til tjenestereiser såfremt det ikke finnes gode insentiver til å velge annerledes. Hensikten er å påvirke både arbeidsgiverne og deres ansatte til å bli mer bevisste når det gjelder bilbruk.

Det er også andre grunner til at folk velger å komme til arbeidet med bil til tross at det ofte er store fremkommelighetsproblemer på veiene. Faktorer som ofte nevnes er at det er mer komfortabelt, at man sparer tid uansett, at man skal utføre ærend på veien, at man skal innom barnehage eller at det er behov for bilen til tjenestereiser i arbeidstiden. Uavhengig av hvilke grunner som oppgis for at bilen benyttes er det også klart at det bare er interessant å benytte den såfremt man har en stor grad av sikkerhet for å finne en parkeringsplass når man ankommer arbeidsstedet. I dagens situasjon er parkering både tilgjengelig og vanligvis også gratis for arbeidstakeren.

2.2.2 Hva viser forskningen?

Stangeby (1997) har beskrevet en undersøkelse av reiser i forbindelse med arbeid som ble gjennomført i Osloregionen. Det ble konkludert med at det ble foretatt

flere slike reiser enn man tidligere hadde fått inntrykk av gjennom de nasjonale reisevaneundersøkelsene. Det ble også påvist at en rekke av de arbeids- og tjenestereisene som ble utført med bil like gjerne kunne blitt gjort på annen måte. Resultatene av intervjuundersøkelsen viste at to tredjedeler av dem som kjørte bil til arbeidet kunne ha reist kollektivt. Over en tredjedel av de intervjuede mente at deres tjenestereise med bil kunne vært utført på annen måte og da primært med kollektivtransport.

Nasjonale reisevaneundersøkelser gjennomføres hvert fjerde år. Undersøkelsen fra 2001 inneholder et betydelig tilleggssutvalg for Osloregionen. Dataene viser at en betydelig del av dagens bilreiser er så korte at de kan erstattes med andre transportmåter (gange, sykling). Reisevaneundersøkelsen viser at 56 % av alle daglige reiser er under 5 kilometer og 40 % under 3 kilometer (Hjorthol og Denstadli 2002). Når det gjelder arbeidsreiser spesielt, er de tilsvarende andelene henholdsvis 43 % og 28 %.

Statistisk årbok for Oslo oppgir at det er om lag 400.000 arbeidsplasser i Oslo (Oslo kommune 2004). Over halvparten av disse arbeidsplassene (ca. 250.000) kan anses å ligge i den tette delen av byen, det vil si i de sentrale bydelene. Cirka 130.000 ligger i de ytre bydelene. Resten har ikke oppgitt adresse.

Reisevaneundersøkelsene viser at bilandelen for arbeidsreiser til de sentrale delene er på ca. 34 %. For øvrige deler av byen er bilandelen på 62 %. Hvis vi antar at 20 % av de ansatte til enhver tid er syke, på tjenestereise, ferie, mv., tilsier dette at vi som en grov tilnærming kan regne med at det foretas ca. 70.000 daglige arbeidsreiser med bil til områder som i hovedsak ligger innenfor Kirkeveiringen.

Til de ytre bydelene er det noe færre arbeidsreiser med bil (vel 65.000). Denne grove beregningen viser at det er et stort antall daglige arbeidsreiser med bil (mer enn 130.000) som bør være ett fokus for mobilitetsrådgivningen. Man må likevel ikke glemme at det er et stort flertall som reiser til arbeidsstedet i Oslo på annen måte enn med bil. For å sikre at disse skal fortsette med det, må det også arbeides med å gjøre arbeidsreisene enklere og bedre for denne gruppen. Også det må inngå i en mobilitetsplan.

Vi må anta at en betydelig del av disse turene kan påvirkes med ulike typer tiltak innenfor en ramme av mobilitetsrådgivning.

I det neste kapitlet har vi redegjort for de seks nevnte tiltakene, i hovedsak² innenfor følgende struktur:

- Dagens situasjon
- Eksempler fra steder der tiltaket er gjennomført
- Hvordan kan tiltaket introduseres i Oslo? Finnes det hindringer?
- Forslag til hvordan tiltaket kan introduseres i Norge/Oslo
- Effekter av at tiltaket innføres i Oslo

Som det fremgår har vi hatt fokus på Oslo, men lovgrunnlaget er nasjonalt og tiltakene er aktuelle også for andre byer i Norge.

² Det har ikke vært mulig å gjøre den samme typen vurderinger for alle tiltak, og vi har derfor avveket fra strukturen i noen tilfeller.

3 Seks tiltaksformer som kan påvirke bilbruken

3.1 Parkeringsnormer

3.1.1 Dagens situasjon

Bakgrunn

Parkeringspolitikk er et kommunalt ansvar innenfor gitte overordnede rammer. Tidligere måtte lokale parkeringsnormer stadfestes av Kommunaldepartementet som vedtekt til plan- og bygningslovens §69. Det er ikke lenger nødvendig. Normene vedtas ofte lokalt i tilknytning til en kommuneplan (arealdelen) eller en kommunedelplan.

Mange kommuner har basert sin vedtekt på en såkalt ”normalvedtekt” utformet av departementet. Disse vedtektene som ikke gjelder lenger var basert på minimumskrav til parkeringsdekning. Det har ikke vært noe krav om at kommunene bør gå gjennom sine vedtekter med sikte på å ”modernisere” disse. Oslo og trolig flere av nabokommunene har vedtatt reviderte parkeringsnormer de senere årene.

Fordi kommunene står relativt fritt, innebærer det at det er betydelig variasjon mellom hvilke krav (eller begrensninger) de ulike kommunene stiller. Etter hvert som man har innsett parkeringens betydning for trafikkskaping og lokalisering, har flere kommuner med relativt nye normer gått bort fra at man skal kreve et tilstrekkelig antall plasser til at behovet kan dekkes. Enkelte kommuner har vedtatt maksimumsnormer for sentrale områder. Dessuten er det blitt vanlig også å innarbeide krav til sykkelparkering (minimumsnormer).

Oslo

Normer for parkering i tilknytning til boligbygg ble vedtatt i Oslo i 2002 (Plan- og bygningsetaten 2003). Disse normene spesifiserer relativt detaljert hvor mange plasser som kreves, avhengig av lokalisering og boligstørrelse. De angir maksimumstall for sentrum og et intervall (minimum-maksimum) for andre deler av byen. Dette innebærer at bedrifter som ønsker å tilrettelegge for en viss grad av bilbruk bør søke en lokalisering utenfor sentrum og i en viss avstand fra større knutepunkter. Normene synes derved ikke å være utviklet med sikte på at de skal ha vesentlig påvirkning på hvor utbyggere velger å satse.

Nye normer for næringsbygg ble vedtatt i 2004 (Oslo kommune). Disse normene angir et maksimaltall for sentrum. For ”den tette byen ” og ”den åpne byen” er det angitt et intervall (minimum-maksimum). Det konkrete antall parkeringsplasser vurderes for hvert enkelt prosjekt innenfor dette intervallet. Det ses på type virksomhet og dagens situasjon når det gjelder kollektivbetjening. For å kunne redusere antallet plasser (krav til minimum) er det også angitt hvordan minimumskravet kan reduseres ved sambruk mellom ulike formål.

Minimumsnormene bygger på beregninger av hva som bør være tilstrekkelig antall plasser uten at nærmiljø og nærliggende gater får en urimelig belastning. Maksimumsgrensen skal bidra til at færre velger å benytte bil til arbeidsreisen og da særlig til sentrale områder.

Normene regulerer ikke hvordan plassen faktisk kan benyttes. Det er derfor opp til gårdeier/utbygger å følge opp intensjonene som ligger til grunn for normene. Når maksimumsnormer settes relativt høyt i ytre områder (den åpne byen), innebærer dette at man aksepterer utstrakt bilbruk til arbeidet i disse områdene. Det innebærer at normene i liten grad er egnet til å påvirke bedrifter til å velge sentrale lokaliseringer eller knutepunkter.

Også *frikjøpsordningen* er omtalt, men inntil det fastsettes hva frikjøpsbeløpet skal være, anvendes ikke dette tiltaket i praksis. En frikjøpsordning innebærer at kommunen og utbygger inngår en frivillig avtale om at utbygger skal innbetale et gitt beløp for å slippe å anlegge det antall parkeringsplasser som er angitt som minimum i henhold til normen. Beløpet forsettes vanligvis å skulle bli anvendt til bygging av større, felles anlegg. Ordningen har eksistert i mange år, men er blitt lite anvendt i praksis. Dette kan endre seg hvis lovverket i fremtiden gir mulighet for *tvungent frikjøp*. Da kan kommunen kreve slike innbetalinger.

Det er ikke foretatt noen grundig registrering av antall parkeringsplasser i Oslo siden 1992 (Plan- og bygningsetaten). Trafikketaten har oversikt over avgiftsbelagt parkering og kansteinsparkering i sentrale deler av byen. Derimot finnes det ikke oversikt over hva som finnes på private eiendommer.

I Oslo sentrum og i stor grad i indre sone foregår det alt vesentlige av parkeringen i kontrollerte former ved ulike reguleringer og avgifter. Dette gjelder enten tilbudet er på gategrunn eller utenfor og om det er kommunalt eller privat.

Bortsett fra i enkelte knutepunkter blir situasjonen og det konkrete tilbudet i ytre by mer uoversiktlig. Det er nærmest slik at ethvert åpent areal kan anses som en mulig parkeringsplass. Dette er en av flere grunner til at det også er i de ytre bydelene at bilbruken til arbeid er høyest. Antall parkeringsplasser vil i hvert fall tilsvare antall biler som brukes til arbeid. I tillegg finnes det en rekke parkeringsplasser som stilles til rådighet for kunde- og besøksparkering. Diskusjonen om å påvirke parkeringstilbudet berører alle disse plassene.

Ledige havnearealer, skolegårder og andre "tomter" benyttes til parkering. I mange tilfeller skjer dette trolig uten reguleringsbehandling eller tillatelse til midlertidig bruksendring.

De nye normene skal "*bidra til at færre velger bil til arbeidsplassen, særlig i sentrale områder*" (Oslo kommune 2004). Derfor er det satt maksimumstall. Normene sier ikke noe om hvordan man skal behandle separate parkeringsanlegg i de ulike delene av byen. Hvis det anlegges et stort antall plasser i parkeringshus, er det ikke unaturlig at utbygger forsøke å leie ut til næringsdrivende i området. En del av arbeidsreisene i sentrum skjer derfor i de store, offentlig tilgjengelige parkeringshusene som til sammen har mer enn 9300 plasser. Kommunen kan trolig begrense omfanget av dette ved bestemmelser knyttet til byggesaken. I utgangspunktet er det trolig en forutsetning at slike sentrale tilbud opprettes av hensyn til besøkende med bil.

Det er en spesiell problemstilling og utfordring å få klarhet i hvordan parkeringsanlegg som planlegges, behandles og bygges ut på et selvstendig grunnlag skal behandles. Sett utenfra synes det som om slike prosjekter fristilles i forhold til gjeldende parkeringsnormer. To aktuelle saker i Oslo kan illustrere dette:

Ullevål sykehus

Det ene eksemplet gjelder utbygging av et stort antall plasser i tilknytning til Ullevål sykehus. Bakgrunnen synes å være at man har erfart at det både for ansatte og besøkende kan være vanskelig å få parkert inne på sykehusets område. Utenlandske eksempler på mobilitetsrådgivning (og arbeid med såkalte ”*company travel plans*”) viser at det nettopp er i slike tilfelle man først vil forsøke om etterspørselen etter parkering kan reduseres (se for eksempel Department for Transport 2002a, b). Har behovet for det nye parkeringsanlegget blitt vurdert på grunnlag av Oslos parkeringsnormer, har man vurdert alternative løsninger?

Fridtjof Nansens plass

Det andre eksemplet gjelder forslag om å anlegge et nytt, privat parkeringsanlegg under Fridtjof Nansens plass (ved Rådhuset). Parkeringsnormene sier ikke noe om hvordan slike sentrale parkeringsanlegg skal vurderes. Skal man se det retrospektivt i forhold til hvor mange parkeringsplasser som finnes i eksisterende bygningsmasse innenfor en gitt radius rundt anlegget? Skal nye tilbud etableres hvis det samlet sett finnes færre plasser enn det som kunne ha vært der hvis bygningen ble nyoppført i dag og kunne vurderes i forhold til gjeldende normer? I dette tilfellet er det ledig kapasitet i nærliggende parkeringshus. Normene sier ikke noe om hva som skal anses som akseptabel gangavstand i slike tilfelle.

3.1.2 Eksempler fra steder der tiltaket er gjennomført

Maksimalnormer er et aktuelt tema for næringsparkering i mange land. Det var først i tilknytning til det nederlandske ABC-systemet for samordnet areal- og transportplanlegging at det ble tatt konkret opp i Norge (Hanssen og Engebretsen 1994). Man tok utgangspunkt i hvor de arbeidskraftintensive bedriftene var lokalisert samt deres behov for publikumstilgjengelighet. Bedrifter som var ”persontransportintensive” ble forutsatt å ha en slik lokalisering at de var tilgjengelige med kollektivtransport og fikk få parkeringsplasser. Dette påvirket bedriftene til å velge sentrale lokaliseringer ved utbygging eller omlokalisering.

Hammersmith and Fulham, London

En tilsvarende tilnærming ble beskrevet for bydelen Hammersmith and Fulham i London. Antall tillatte parkeringsplasser ble knyttet til en indeks for kollektivtilgjengelighet. Hvis antall tillatte plasser ble satt lavt, ville det også kunne påvirke lokaliseringsvalget (Hanssen og Engebretsen 1994).

I England utarbeides det såkalte *Planning Policy Guidance (PPG)*. Disse er nasjonale retningslinjer for planleggingen³. Retningslinjene for transportplanlegging (PPG13) ble vedtatt i 2002 og justert i 2004 (Office of the Deputy Prime Minister). PPG13 angir maksimumsnormer for parkering som grunnlag for å få til

³ Tidligere ble de utarbeidet av Department for the Environment, Transport and the Regions. I dag er Office of the Deputy Prime Minister som har ansvaret for PPG.

mer bærekraftig transport, begrensning av arealbeslaget, en utvikling som er bedre tilpasset til sentral lokalisering og for å sikre tilgjengelighet også for dem som ikke benytter bil. Man anbefalte samtidig at det ikke ble benyttet noen minimumsstandard. Dette betyr at også utbygging uten parkering kunne aksepteres. De nasjonale maksimalnormene i England er ikke spesielt strenge, men det er opp til lokale myndigheter å fastsette strengere normer.

Sverige

I svenske byer har det ikke vært grundig diskutert hvordan parkeringspolitikken kan bidra til å redusere bilbruken (Hanssen 2002). Representanter for 10 svenske byer opplyste at de anså det eksisterende regelverket for å være tilfredsstillende for å bidra til mer bærekraftig transport, men at det mangler politisk vilje til å utnytte mulighetene.

3.1.3 Hvordan kan tiltaket introduseres i Oslo? Finnes det hindringer?

Kommunene kan nå selv fastsette normer for parkering. Plan- og bygningsloven gir ikke føringer som hindrer at man kan angi et absolutt maksimum for antall parkeringsplasser i forbindelse med utbygging eller ombygging. Det kan også angis spesielt konkrete behov som skal tilfredsstilles innenfor en slik norm.

Det kan også angis et intervall (minimum – maksimum) som gir utbygger noe mindre fleksibilitet. Dette gir kommunen et handlingsrom i forhold til den enkelte sak. Spesielle behov kan forutsettes å bli dekket i forbindelse med et prosjekt. Utbygger kan derfor ikke velge å la være å bygge et gitt antall plasser.

Frikjøpsordninger

Den frivillige frikjøpsordningen kan tas i bruk såfremt kommunen ønsker det. Ordningen ble vedtatt av Oslo bystyre i 1993. Det gjenstår fortsatt å fastsette hva frikjøpsbeløpet skal være og avklare hvordan midlene skal forvaltes og benyttes. Kommunen kan selv bestemme dette.

Det vil uansett være bedre med en tvungen frikjøpsordning. Dette innebærer at utbygger må innbetale et fast beløp for parkeringsplasser som han/hun selv ikke får bygge. Dette beløpet kan for eksempel tilsvare den reelle kostnaden. Kommunen bør sette pengene i et fond og ta ansvar for å anlegge større, felles parkeringsanlegg. Dette vil på sikt gi en bedre kontroll over parkeringstilbudet og mulighet for mer rasjonell bruk (sambruk) av plassene.

En tvungen frikjøpsordning forutsetter at det er gitt en minimumsnorm som grunnlag for å bestemme hvor mange plasser utbygger skal betale for. En tvungen frikjøpsordning krever også lovendring. Dette er anbefalt utredet i Nasjonal transportplan (Samferdselsdepartementet 2004). Ordningen vil i hovedsak gjelde for ny utbygging og først få betydning for parkeringstilbud og transportomfang på lengre sikt. Vi er ikke kjent med at det er satt i gang arbeid med å endre lovverket på dette punktet. Det bør i så fall tas opp i forbindelse med arbeidet med ny plan- og bygningslov. Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet burde kunne samarbeide om dette. Det vil trolig også bidra til fortgang i arbeidet om Oslo de andre store bykommunene i landet i fellskap uttrykte interesse for at dette virkemiddelet ble gjort tilgjengelig.

Parkering sterkere inn i overordnet lovverk?

I Planlovutvalgets andre delutredning, som også inneholder lovforslag, tas parkeringsspørsmålet opp i forbindelse med den nye betegnelsen "områdeplan" (§11) (NOU 2003:14). Begrepet "hensynssoner" (§9-8) tas opp i forbindelse med arealdelen knyttet til kommuneplaner, men knyttes også til områdeplaner (§11-5). Det kan gis bestemmelser om ulike typer trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser. Dagens vedtekter for parkering kan utgå og heller innarbeides som bestemmelser i område- eller detaljplan, eventuelt også i kommuneplan.

Planlovutvalget ønsker å tydeliggjøre kommunenes ansvar på transportområdet blant annet ved at samferdsel skal tas opp i kommuneplanen (§9-1). Da skal det også omfatte kollektivtransport, parkeringsregulering, trafikksikkerhet med videre. Som en del av kommuneplanens samfunnsdel foreslås det at kommunen skal kunne trekke opp en langsiktig arealstrategi som ofte vil dreie seg om utvikling av arealbruk og transport.

Planlovutvalget peker på at det på samferdselsområdet svært ofte vil være behov for å planlegge ut over kommunegrensene. En fylkesdelplan anses å kunne bli et nyttig virkemiddel i denne sammenhengen.

Muligheten for et samspill mellom parkeringsnormer og mobilitetsplaner er ikke tatt opp i forslag til ny plan- og bygningslov. De nye parkeringsnormer er utformet blant annet med sikte å begrense arbeidsreiser med bil. Det bør likevel kunne settes enda lavere krav hvis en utbygger kan vise til en mobilitetsplan som viser at det finnes alternativer til utbygging av minimumskravet satt i normene. Fordi mobilitetsplaner ikke er innarbeidet som begrep i lovverket, er dette i første omgang trolig en forhandlingssak mellom Plan- og bygningsetaten og utbygger. Dette gjelder nyutbygging.

Når det gjelder eksisterende virksomheter, er det bruken av allerede eksisterende plasser som skal endres. Dette må skje på andre måter. Normene kan vanskelig få tilbakevirkende kraft.

3.1.4 Effekter av at tiltaket innføres i Oslo

Parkeringsnormen må følges opp av Plan- og bygningsetaten i den regulære saksbehandlingen. I den enkelte byggesak kan man fastsette antall parkeringsplasser gjennom bestemmelser. Såfremt man legger seg på en streng linje og primært bare tillater parkering i samsvar med minimumsnormen, er det mulig at man vil begrense økningen i antall parkeringsplasser. Det må ses som et langsiktig tiltak. Tiltaket får liten betydning for de parkeringsplasser som allerede finnes, bortsett fra at deres markedsverdi kan øke.

Det er likevel noe usikkert i hvilken grad det følges opp over tid hvordan reguleringer etterleves. De fleste nye hus i sentrale områder har parkeringskjellere, og det er lite sannsynlig at deler av en slik kjeller blir stående tom.

Normen legger opp til mulighet for sambruk av parkeringsplasser til ulike formål. I teorien kan man da gå under minimumskravet for enkelte formål, men det betyr ikke nødvendigvis at det samlet sett blir færre plasser enn minimumskravet. Det samlede antall plasser kan bli lavere enn det ellers ville blitt. Muligheten for å få betydelig reduksjon vil trolig øke hvis parkeringen samles i større anlegg. Hvis

utbyggere kan få tilfredsstilt krav til parkering i allerede etablerte anlegg, vil tiltaket få større effekt.

I byrådssaken om Oslos parkeringspolitikk opplyses det at belegget i de sentrale parkeringshusene i Oslo går ned. I 2003 ble under 40 % av kapasiteten utnyttet på døgnbasis (Oslo kommune 2005). Parkeringshusene kan likevel være fullt utnyttet i kortere perioder i løpet av døgnet.

Restriktive parkeringsnormer får liten eller ingen effekt på kort sikt. Hvis det skal få effekt på lengre sikt, er det nødvendig å arbeide mer med hvordan det skal benyttes mer målrettet i tilknytning til arealplanleggingen. Blant annet bør det i større grad stases på et samspill mellom flere utbyggingsprosjekter og ulike parkeringsformål. Det må eventuelt innarbeides retningslinjer for hvordan felles parkeringsanlegg skal integreres i parkeringspolitikken.

Parkeringsnormen er rettet mot utbygger uavhengig av hvilke bedrifter som senere leier plass og flytter inn i et nytt prosjekt. I mange situasjoner kan derfor ikke parkeringsnormene ses i forbindelse med en bedriftsrettet mobilitetsplan.

3.2 Skatt på fordelten av arbeidsgiverbetalt parkering ved arbeidsstedet

3.2.1 Dagens situasjon

I dag er arbeidsgiverbetalt parkering et viktig frynsegode. Denne goden skattlegges ikke. Reisvaneundersøkelsene viser at det er en nær sammenheng mellom tilgang til gratis parkeringsplass og bilbruk på arbeidsreisene (Denstadli 2002, Engebretsen 1996).

I en undersøkelse og analyse av 5000 arbeidsreiser i Sørkorridoren beregnet Engebretsen (1996) andel kollektivreiser til arbeid for bosatte i Sørkorridoren som funksjon av ulike parkeringstilbud ved arbeidsplassen med følgende resultat:

- | | |
|---|------|
| 1. Dagens situasjon (75 % gratis P-plass) | 35 % |
| 2. Alle får gratis P-plass | 31 % |
| 3. Ingen får gratis P-plass | 43 % |

Forskjellen mellom situasjon nr 2 og 3 utgjorde i absolutt forstand nærmere 10.000 arbeidsreiser. Fordi så mange allerede hadde tilgang på gratis parkeringsplass, viste beregningen at effekten av full parkeringsdekning ville bli relativt beskjedent. Derimot ville inndragning av all gratis parkering gi en klar økning i antall/andel kollektivreiser. Engebretsen konkluderte med at effekten må ses i sammenheng med at tilgang på parkeringsplass er en av mange faktorer som påvirker transportmiddelvalget.

Endringer av parkeringstilbudet ble antatt å ville gi mest effekt i kombinasjon med andre tiltak. Isolert sett kan reisemiddelfordelingen endres med 8-10 prosent ved å fjerne gratis parkering for biler som ikke benyttes i arbeid. Ved å kombinere dette tiltaket med forbedringer av relativ reisetid kollektivt og redusert tilgjengelighet med bil i rushtiden, kan denne effekten fordobles, slik at dagens kollektivandel kan økes fra 36 til 55 prosent.

Rapporten illustrerer hvordan parkeringstiltak i kombinasjon med økt tilgjengelighet med kollektivtransport, eventuelt i kombinasjon med redusert biltilgjengelighet, påvirker reisemiddelfordelingen til arbeid for bosatte i Sørkorridoren:

Arbeidsgivere forsøker i stor grad å tilfredsstillere ansattes etterspørsel etter parkeringsplass ved arbeidsstedet. Det normale er at ansatte ikke må betale for dette, selv om det må anses som en av de mest verdifulle frynsegodene en arbeidsgiver kan tilby. Dette har hittil vært akseptert av skattemyndighetene. På den annen side gir det grunnlag for en klar forskjellsbehandling av ansatte. Hvis arbeidsgiver på tilsvarende måte subsidierer ansattes kollektivreiser (månedskort eller en generell kontant utbetaling) eller sykkelbruk, vil dette bli beskattet på toppen av lønnen.

Argumentet om at ansatte kan trenge bilen til tjenestereiser i løpet av arbeidstiden benyttes ofte. En del (15 %) av bilreisene i rushtrafikken oppgis av de intervjuede å være tjenestereiser (Engebretsen 1996). Dette tilsvarer andelen som ble funnet i undersøkelsen om persontransport i arbeid (Stangeby 18997). Man har i andre sammenhenger undersøkt bruken av bilene på bedrifters parkeringsplasser og funnet at de fleste ikke benyttes i løpet av dagen.

Noen arbeidsgivere har innført en ordning der ansatte som benytter seg av parkeringstilbudet betaler en mindre andel av den faktiske kostnaden. Dette kan trekkes fra netto lønn. Beløpet er vanligvis vesentlig lavere enn markedsleie og har derfor liten avvisende effekt.

3.2.2 Eksempler fra andre steder der tiltaket er gjennomført

Sverige, generelt

En svensk konsulentutredning pekte på at lovverket burde endres slik at tilskudd til mer miljøvennlige reiser ikke ble fordelsbeskattet (Vägverket 2001a). En forutsetning burde da være at tilbudet kunne gis til alle. Hvis alle ansatte i en virksomhet får en godtgjørelse (reisetilskudd) tilsvarende et månedskort – dvs. nærmest et regulært lønnstillegg – kan arbeidsgiverne kreve en tilsvarende godtgjørelse fra dem som benytter seg av en av virksomhetens parkeringsplasser.

Bør man derfor fokusere på spørsmålet om bilistene betaler for seg når det gjelder nytten av en parkeringsplass? I Stockholm har det i flere år blitt diskutert om det bør innføres en form for bomring eller elektronisk vegprising. Det har da blitt stilt spørsmål ved om den ønskede avvisningseffekten kan oppnås både billigere og enklere ved å ta for seg parkeringsmarkedet. Det dreier seg om den fordelene arbeidstakere har av at arbeidsgivere tilbyr gratis parkeringsplass⁴.

En annen undersøkelse fra Sverige viste at mange ansatte så det som urettferdig i forhold til de øvrige transportmåtene at parkeringsfordelene ikke ble skattlagt på samme måte som tilskudd til andre reisemåter. Ifølge en utredning fantes det ikke noe i den svenske skattelovgivningen som ga uttrykk for at gratis parkeringsplass ved arbeidsstedet ikke skal beskattes (Jansson og Wall 2002). Man antar at det ikke var fulgt opp fordi det ville bli komplisert å håndtere og fastsette verdien av den enkelte parkeringsplassen.

⁴ Donald Shoup ved University of California sier det slik: Såfremt arbeidstakeren er villig til å betale kjørekostnadene vil arbeidsgiveren dekke parkeringskostnadene.

Stockholm

På bakgrunn av data fra et utvalg arbeidsplasser i Stockholm og Linköping har Jansson og Wall anslått virkningen av at arbeidstakerne må betale skatt av den verdien som parkeringsplassene representerer. De viser at andelen som velger å benytte bil synker raskt med kostnaden på parkeringen.

Kågeson (2003) har fulgt opp med å påpeke at loven forutsetter at de som får benytte slik gratis parkering uten at bilen også benyttes i arbeid, skal skatte av fordelen. Han mener at verdien av dette i Stockholm ligger på mellom 6000 og 24.000 kroner per plass per år. Verdien er avhengig av lokaliseringen.⁵ I ytterområdene kan det være vanskelig å fastsette verdien av en parkeringsplass. Kågeson har derfor begrenset seg til å se på virkningen av å skattlegge gratis parkering for mellom 15.000 og 22.000 arbeidsreisende i sentrum/innerbyen. Hvis tre fjerdedeler slutter å kjøre bil til arbeidet på grunn av at skattelovgivningen faktisk blir fulgt opp, vil det ha samme effekten på trafikken som den nye bomavgiften (*trängselsavgiften*) som skal innføres i Stockholm 3. januar 2006 er beregnet å få.

Kågeson trekker opp følgende punkter om virkningene av å skattlegge gratis parkering i forhold til bomavgiftene:

- Det vil ikke påvirke detaljhandel eller lokaliseringen av virksomheter i regionen
- Skatteordningen har vesentlig lavere administrasjonskostnad
- Bomavgiftene gir likevel betydelig større nettoinntekt
- Skatt på parkering rammer bare dem som har denne fordelen. De fordelingsmessige virkningene av bom avgiften er mer alvorlige og kompliserte
- Skatter på parkering rammer i hovedsak langtidsparkering, mens bomavgiften reduserer etterspørselen etter både lang- og korttidsparkering.

Det pekes på at skatten vil føre til redusert etterspørsel etter parkering i sentrale områder. Dette gir mulighet for å inndra gateparkering. Det kan også føre til at takstene reduseres inntil det igjen oppstår en likevekt.

En usikkerhet har vært knyttet til en formulering i lovverket der det heter at når man har firmabil, skal også gratis oppstillingsplass inngå. Riksskatteverket mener at dette ikke gjelder for biler som ikke benyttes i arbeid. For øvrig er reglene utformet slik hvis man bruker bilen til tjenestekjøring mer enn 160 dager eller 300 mil per år, slipper man skatt. Har man tjenestekjøring mellom 60 og 160 dager, får man en forholdsmessig skatterabatt.

Praktiseringen av disse skattereglene ble startet opp i 2003 og er fulgt opp med veiledning fra Riksskattestyrelsen til arbeidsgivere og arbeidstakere om hvordan det skal praktiseres. Dette gjelder ikke minst verdsettingen av parkeringsplassene.

Det er opp til arbeidsgiver å oppgi verdien av denne fordelen i en egen rubrikk på selvangivelsen. Skattemyndigheten forutsettes å følge opp dette med kontroller i forhold til antall parkeringsplasser som finnes, kjøredagbøker/godtgjørelser, mv.

⁵ Ifølge Jansson og Wall (2002) kan sentrale parkeringsplasser i Stockholm ha en verdi på mer enn kr 40.000 per år. Også i deler av Oslo sentrum er kostnaden opp mot dette nivået, mens det ved knutepunkter som Skøyen og Helsfyr kan ha en verdi på opp til kr 20.000 per år.

Göteborg

Også i Göteborg har det blitt gjort beregninger av hvordan skatteplikten på gratis parkering vil slå ut. Verdien av parkeringsplassen settes til markedsverdien. Dette innebærer at i områder der det er gratis å parkere på gaten, eller det ikke er avgifter på parkering utenfor gategrunn, er markedsverdien lik 0. Med andre ord er det i hovedsak i sentrumsområder og større steder med mangel på plasser at det er aktuelt å skattlegge gratis parkering.

Mer enn 50 % av arbeidsreisene med bil til sentrum i Göteborg er under 5 km. Disse sjåførene vil i gjennomsnitt få sin reisekostnad økt med mer en 80 % hvis de må betale skatt (beregnet til kr 3000 per år) på parkeringsplassen. De som reiser 10 km eller mer vil få en kostnadsøkning på opp til 40 %. Til sammen vil det berøre vel 22.000 bilpendlere, men bare en mindre andel av disse har sentrum som reisemål. Dessuten er det en del som benytter bilen i arbeid relativt regelmessig.

Basert på kunnskap om prisfølsomhet knyttet til bensinpris på -0,7, har man kommet til at parkeringskostnaden kan få som effekt at minst 60 % av dem som reiser til sentrum med bil vil komme til å endre reisevaner. Da begrenser det seg til et relativt grovt anslag på 5000 reiser. Dette anslås igjen til å begrense trafikken på innfartsårene i rushtimen med 10 %.

USA

Et tilsvarende tiltak for å begrense bilbruken finner vi i tilknytning til ”*Parking Cash out*” i USA. Den amerikanske professoren Donald Shoup har i mange år arbeidet med dette virkemiddelet. Ordningen innebærer at en arbeidsgiver som tilbyr ansatte gratis parkering som et alternativ, må tilby de samme ansatte et kontantbeløp tilsvarende parkeringskostnaden. Det er så opp til den ansatte selv å velge om pengene skal benyttes til parkering. Det anses skattemessig som et lønnstillegg.

Systemet ble først innført i California og gjelder på visse betingelser som et krav. Føderale skatteregler er nå tilpasset slik at det kan benyttes over hele landet og at et indeksjustert beløp (\$100 per måned fra 2002) er skattefritt for arbeidstakeren⁶.

Storbritannia

I ulike varianter brukes denne tilnærmingen også andre steder, blant annet av bedrifter i Storbritannia som del av deres ”*company travel plan*”.

I Storbritannia har man for et par år siden vedtatt en lovendring der det heter at den som eier en parkeringsplass som benyttes til langtidsparkering (arbeidsreise-parkering) må betale en årlig skatt/avgift for den plassen. Denne avgiften kan settes så høyt at antall plasser blir redusert. Med denne tilnærmingen vil det også være mulig å legge avgift/skatt på plasser uavhengig av markedsverdi. Satsene kan eventuelt tilpasses trafikksituasjonen i de enkelte deler av byen.

⁶ Litteraturen refererer dette noe forskjellig. Det kan være gitt forutsetninger for at det skal kunne være skattefritt. Føderale myndigheter har en ordning kalt Commuter Choice der en rekke ordninger forsettes samordnet.

”Avkjørselsavgift”

I litteraturen har det vært beskrevet eksempler på en såkalt tilknytningsavgift (”avkjørselsavgift”). Dette innebærer at en eiendom avgiftsbelegges i forhold til hvor mange parkeringsplasser som har atkomst via en avkjørsel. En slik ordning innebærer egentlig det samme som en avgift på selve parkeringsplassen, men den er trolig knyttet til en annen del lovverket (vegloven). Det bør utredes om det er hjemmel for en slik tilnærming i Norge.

3.2.3 Hvordan kan tiltaket introduseres i Oslo? Finnes det hindringer?

Ulike avgifter på bilen og bruken av den (inkludert bompenger og eventuell vegprising) anses av bilister og deres talsmann å være av tilstrekkelig størrelse til å betale for veger og bruken av dem. Det møter derfor motstand når det foreslås å øke slike avgifter. På den annen side har man i liten grad diskutert parkering i denne sammenhengen. Parkeringskostnader ved bolig (garasje) blir akseptert av den enkelte som en del av kostnaden ved bilholdet. Parkering på gater og veier i boligområder synes derimot å bli ansett som et selvfølgelig og gratis gode.

Også arbeidsgivere synes å akseptere at ansatte skal få parkere gratis og tar kostnadene ved dette. Når plassene leies, vil kostnadene bli synliggjort. Når man eier plassene selv, er det derimot ikke alle som tar bryderiet med å skille ut dette kostnadselementet i regnskapet. En viktig oppgave knyttet til mobilitetsveiledning vil være å bevisstgjøre bedriften på dette temaet.

De utenlandske tilnærmingene som er beskrevet foran har ikke vært grundig utredet i norsk sammenheng. Det er derfor uklart i hvilken grad det krever vesentlige lovendringer eller bare tilpasninger om man ønsker å ta dette i bruk i Oslo. Kommunen må ta kontakt med Finansdepartementet for å avklare muligheten for at slike ordninger kantas opp i Norge.

En relevant utredning der behovet for endringer i parkeringspolitikken ble diskutert er Brendemoen et al. (1999). Utrederne forsøkte å komme frem til hva som kan være en ”optimal parkeringspolitikk”. Nedenfor gjengis noen hovedpunkter fra rapporten:

Ideene om *optimal parkeringspolitikk* tar utgangspunkt i samfunnsøkonomiske prinsipper som tilsier bruk av priser med sikte på å få til en kostnadseffektiv virkemiddelbruk, det vil si å nå et mål med så lave kostnader som mulig. Arbeidet utleder prinsipper om at bilistene bør stilles overfor priser på parkering som avspeiler de samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med å skaffe parkeringsplassen til veie, dvs verdien av arealet i andre anvendelser og kostnaden ved utbygging. I tillegg skal bilisten stilles overfor priser som avspeiler de samfunnsøkonomiske kostnader ved å bruke bil, inklusive kostnader som påføres andre i form av støy, utslipp osv. Modellbetraktninger konkluderer med at veipricing er det beste virkemiddelet for å få bilister til å ta hensyn til eksterne kostnader ved bilbruk. Dersom veipricing av en eller annen grunn ikke fullt ut er mulig, gir modellen som resultat at faste parkeringsavgifter kan benyttes i stedet for veipricing. De faste avgiftene skal avhenge av de eksterne kostnadene som bilen forårsaker på vei til parkeringsplassen. I tillegg kommer en tidsavhengig kostnad for bruken av plassen. Ideene om en *ny utforming av parkeringspolitikken* tar utgangspunkt i at et marked uten parkeringsnormer eller andre direkte reguleringer langt på vei vil sørge for at bilistene stilles overfor priser som avspeiler arealenes alternative verdi og kostnadene ved å fremskaffe parkeringsplasser, altså den samme prisen som økonomisk teori sier bør

gjelde. Parkeringspolitikkenes rolle som arealpolitisk virkemiddel er å sørge for at aktørene tar hensyn til at parkeringsplasser og parkerte biler på gateplan kan danne barrierer i bylandskapet og forringe det visuelle miljøet. Både avgifter og direkte reguleringer av arealbruk er mulige virkemidler.

Forfatterne hevder at transportmarkedet er preget av for lite offentlig innblanding. En viktig årsak til dette er at et offentlig engasjement i transportmarkedet skal bidra til at produsenter og forbrukere tar hensyn til eksterne effekter av transporten. Utformingen av parkeringspolitikken kan i vesentlig grad påvirke disse valgene som et nest best alternativ til veiprising. Forfatterne argumenterer mot omfattende direkte reguleringer av antall plasser og at dette primært bør begrenses til reguleringer med utgangspunkt i veitrafikkloven, dvs regulering og håndheving av hvor det er lovlig og forbudt å parkere. Antallet parkeringsplasser bør i større grad bestemmes i markedet, med bruk av avgifter som offentlige virkemidler.

I rapporten argumenteres for at bør brukes *parkerings- og tilknytningsavgifter*. Dette sies å overlate avveining mellom privat nytte og kostnader til den enkelte bilist. Ulemper påført andre, i form av utslipp og køer, ivaretas gjennom avgifter, som kan differensieres etter tidspunkt slik at størrelsen på ulempene gjenspeiles i avgiften. Parkeringsavgifter lar seg innføre på kommunale plasser, mens utfordringen ligger i å avgiftsbelegge plasser som eies av andre. Spesielle tilknytningsavgifter for private plasser til offentlig vegnett vil i følge Skaaraas (1998) kreve lovendringer. Parkerings- og tilknytningsavgifter anses i rapporten som mer egnet enn kollektivsatsing og drivstoffavgifter når det gjelder kø- og miljøkostnader knyttet til bilbruk.

Rapporten sier at de ikke har utredet betingelsene for i hvilke tilfeller parkerings- og tilknytningsavgifter er mer eller mindre kostnads- og styringseffektive enn tidsdifferensierte bomavgifter. Det vises imidlertid til at dersom målet er å begrense biltrafikken i et svært avgrenset område, vil effektivitetstapet med å bruke parkerings- og tilknytningsavgifter framfor veiprising være lite.

Skatt som virkemiddel

I 1998 ble det utarbeidet et notat for Miljøverndepartementet der det ble foretatt en juridisk basert gjennomgang av ulike muligheter for å benytte parkering som virkemiddel for å påvirke bilbruken (Skaaraas 1998). Det primære utgangspunktet var de muligheter som ligger innenfor rammen av plan- og bygningsloven samt vegloven. Blant annet ble temaet ”fordelsbeskatning på parkering betalt av arbeidsgiver” tatt opp. Forfatteren konkluderte med at det var enighet om at dette ville belaste avgiftsmyndighetene administrativt så mye at det gjorde det til et lite egnet virkemiddel for å gjøre det mindre attraktivt å bruke bil til arbeidsreiser.

I Sverige har man kommet frem til at det likevel lar seg gjøre. Man anvender skattelovgivningen som den foreligger og beskatter verdien av den parkering plassen som arbeidsgiver stiller til rådighet som en del av ansattes inntekt.

Skattelovgivningen i Norge tilsvarer i stor grad den svenske på dette området. Informasjon innhentet fra Skattedirektoratet viser at parkering som frynsegode burde vært skattlagt på linje med de tilskudd ansatte eventuelt får til andre reise-måter til arbeidet. Det har bare ikke vært praksis. Det er derfor grunnlag til å ta dette spørsmål opp igjen også i Norge.

Hvis man får en ”politisk instruks” om dette, skal det ikke være nødvendig med justering av noen del av lovverket. Derimot må det utarbeides retningslinjer for hvordan det skal gjøres i praksis. Dette kan skje raskt, men det kan ikke skje uten oppfølging fra nasjonale myndigheters side (politikere og skatteetaten). Tiltaket vil i første omgang kun berøre sentrale deler av byen. Nå kan man også bygge på erfaringer fra Sverige gjennom de siste par årene.

Som en oppfølging kan det arbeides videre med å avklare hvordan parkeringsplasser utenfor sentrumsområdet skal verdsettes. Dette er et tema som har vært lite diskutert. Foreløpig er det heller ikke løst i Sverige. En tilnærming kan være å bestemme at det skal tilsvare tomteverdien eller leieprisen for kontorarealer i det samme området. I områder der det ikke er en markedspris på parkering kan myndighetene eventuelt bare fastsette en generell verdi eller avgift på samme måte som man har valgt å gjøre det i England.

Hvis man igjen vil introdusere eiendomsskatt i Oslo kommune, kan det utredes om verdien av en eiendom (grunnlaget for skatten) kan økes i samsvar med antall parkeringsplasser som finnes der. Dette kan gjelde alle plasser eller bare plasser som er reservert for ansatte. Satsen per plass kan eventuelt tilpasses eiendommens lokalisering i forhold til bykjerne og kollektivtransport. Det er så opp til arbeidsgiver å vurdere om det er ønskelig og bryet verdt å få dekket denne skatten ved at de som parkerer må betale for dette. Alternativt kan arbeidsgiver velge å stenge av en del plasser eller ta arealet i bruk til andre formål.

Planlovutvalget er inne på at dagens vedtekter for parkering skal utgå og at det heller skal innarbeides som bestemmelser i områdeplaner eller detaljplaner (NOU 2003:14, s. 322). Utvalget peker også på at kommunene har behov for å kunne ”pålegge private eiere av parkeringsplasser å gebyrlegge plassene”. Man ser for seg at eieren skal få inntekten og ønsker at dette skal kunne fastlegges i en områdeplan. Det antas at juridiske sider ved dette må utredes videre.

Hvis dette tiltaket skal følges opp, må juridiske spørsmål utredes nærmere. Utvalget har ikke skrevet hva som skal forstås med ”private eiere” av parkeringsplasser. Det må etter vår mening forutsettes at dette skal gjelde alle plasser uansett om de er offentlig eller privat eiet. Det kan eventuelt avklares om det egentlig dreier seg om reserverte plasser (arbeidsreiseparkering) enten de er eiet av private arbeidsgivere eller ulike offentlige arbeidsgivere.

Skattlegging av parkeringsplasser har egentlig samme utgangspunkt som dagens regelverk som tilsier at arbeidstakere må skatte av tilskudd til en arbeidsreise som skjer kollektivt, eller at arbeidsgiver lar ansatte disponere en sykkel til arbeidsreisen. Dagens praksis er altså at det må skattes av de miljøvennlige frynsegodene, men ikke av alle fordelene knyttet til bilbruken. Kommunen kan argumentere overfor Finansdepartementet med at dette virker som urimelig forskjellsbehandling.

3.2.4 Effekter av at tiltaket innføres i Oslo

Som alternativ til å stille en rekke parkeringsplasser til disposisjon for ansatte, kan det hende en virksomhet vil finne det mer rasjonelt selv å ha et begrenset antall biler til å dekke de fleste behov for tjenestereiser, og så la ansatte utføre overskytende reiser med drosje, kollektivt eller med sykkel.

Om parkeringsplasser blir skatte- eller avgiftsbelagt forutsetter dette at arbeidsgiverne følger opp skattereglene og at man utarbeider planer for hvordan endringen i reisevaner skal håndteres. Blant annet gjelder det bruken av ledige plasser, kollektivtilbudet og eventuelt behov for mer innfartsparkering.

Verdsetting av parkering

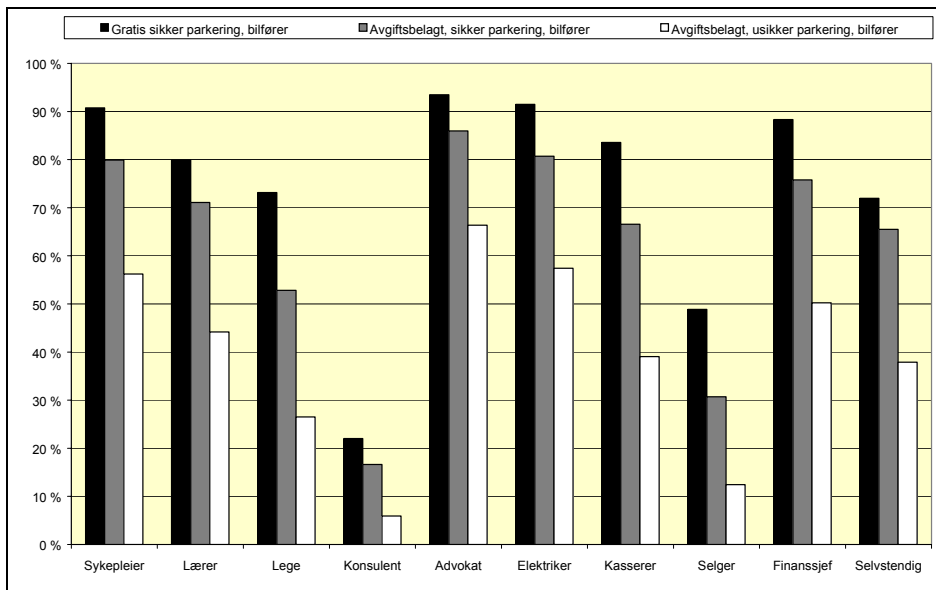
Basert på data fra PIA (Stangeby 1997) analyserte Rekdal (1999a) faktorer som påvirker transportmiddelbruken. Han estimerte virkningen av gratis parkering ved hjelp av modeller. Verdsettingen av reisetid med bil ble beregnet til om lag 70 kroner per time (80 prosent høyere enn verdsettingen av reisetid med kollektivtransport). Sikker tilgang på parkering ved arbeidsplassen er verdsatt til om lag det samme som en times reise med bil, nemlig 70 kroner. Hvis parkeringsplassen i tillegg var gratis, ble dette isolert sett verdsatt til nærmere 50 kroner. En sikker og gratis parkeringsplass ble dermed tillagt en verdi på 120 kroner. Rekdal peker på at dette likevel var lavere enn kostnaden for 8-9 timers parkering i et sentralt parkeringshus, og derfor en indikasjon på hvorfor så få er villig til å parkere i slike anlegg privat.

Analysen har isolert betydningen av sikker og gratis parkering for valg av bil på arbeidsreisen for 10 ulike yrkessegmenter. Rekdal har sammenliknet en situasjon hvor (1) alle segmenter har gratis og sikker tilgang på parkeringsplass, en situasjon (2) hvor parkeringen er avgiftsbelagt og med sikker tilgang og en situasjon (3) hvor parkeringen er avgiftsbelagt og hvor tilgangen er usikker. Analysen viste at sannsynligheten for å velge bil på arbeidsreisen ble redusert kraftig når ingen av segmentene hadde gratis og sikker parkering (situasjon 3). Reduksjonene varierte mellom yrkesgruppene, men ligger i størrelsesorden 40 – 60 prosent. I situasjon (2) er reduksjonen vesentlig mindre, i størrelsesorden 10 – 20 prosent.

Analysene tyder på at det rene frynsegodeaspektet ved gunstige bilordninger neppe vill bli av stor kvantitativ betydning for trafikkavviklingen i rushtidene. Så mye som 15 % av alle bilreiser i rushtiden var oppgitt å være tjenestereiser. Derimot tyder analysene på at de yrkesaktives parkeringsmuligheter er av mye større betydning for transportmiddelvalget, både fordi parkeringsforholdene er av avgjørende betydning for transportmiddelvalget, og fordi såpass mange yrkesaktive har et svært godt parkeringstilbud på arbeidsplassen. Rekdal skiller mellom to situasjoner som gir ulike implikasjoner i forholdet til en ”optimal” transportpolitikk:

- Bedrifter som leier parkeringsplasser til sine ansatte eller som gir avkall på utleie av plasser som ellers kunne gitt inntekter
- Bedrifter som avsetter ”restarealer”, med liten eller ingen alternativverdi, til parkering til sine ansatte

I den første situasjonen er det tale om en ren subsidiering av de ansattes arbeidsreise som egentlig burde fordelsbeskattes. Den andre situasjonen er typisk for områder utenfor sentrum. Her er det vanskelig å betegne det som ren subsidiering, fordi plasser til parkering ikke synes å være et knapphetsgode. Eventuelle politiske tiltak for å begrense denne type plasser mener Rekdal må begrunnes ut i fra en ”nest best”-tankegang, hvor det tas utgangspunkt i at det er hele bilturen som er underpriset.



Figur 1. Betydningen av gratis og sikker parkering på sannsynligheten for valg av bil som transportmiddel på arbeidsreisen. (Kilde: Rekdal 1999a)

Datagrunnlaget gir ikke mulighet til å skille mellom de ulike typer parkerings-tilbud. Rekdal konkluderte med at de aller fleste yrkesaktive har god tilgang på gratis parkering, også i sentrale byområder. Betydningen av sikker og gratis parkering blir meget høyt verdsatt av yrkesaktive. Ved å fjerne denne muligheten påvirkes sannsynligheten for bruk av bil betydelig for alle undersøkte yrkes-segenter i størrelsesorden 40-60 prosent. Det er parkeringsmulighetene, og ikke ulike frynsegoder knyttet til bilordninger, som vil være av størst betydning for yrkesaktives transportmiddelvalg. Hele 84 % i utvalget parkerte på plasser som var tilrettelagt fra arbeidsgivers side, og bare 7 prosent parkerte gratis eller med avgift på offentlige plasser. Dette viser at det er begrensede mulighetene til å påvirke transportmiddelvalget ved tiltak på offentlige plasser.

Skattlegging av verdien av gratis parkeringsplasser etter det opplegg som nå benyttes i Sverige vil primært slå ut på bilreiser til steder der det er et marked for utleie av parkeringsplasser. Derved kan verdien av denne fordelen verdsettes. Det vil fortsatt være en utfordring å fastsette verdien av en parkeringsplass i andre deler av byen.

En tilnærming med direkte skatt eller avgift på selve plassen vil derfor kunne få større, generell virkning, men det er sannsynlig at det vil kreve endringer i lovverket.⁷

⁷ I et arbeidsnotat (2/05) argumenter Fremtiden i Våre Hender for en skatt på parkering. Interesseorganisasjonen har grovt beregnet at hvis kollektivtransport og parkering var blitt likestilt skattemessig sett, ville 1 av 3 valgt bort bilen. Andelen som reiste med bil til arbeid kunne bli redusert med mellom 30 og 42 % tilsvarende opptil 11.000 biler over bygrensen. Denne beregningen er gjort på grunnlag av de undersøkelser fra Göteborg.

3.3 Boligsoneparkering

3.3.1 Dagens situasjon

Beboerparkering eller boligsoneparkering innebærer både en tilrettelegging og en restriksjon. Tiltaket benyttes mange steder for å begrense den såkalte fremmedparkeringen i områder der det hovedsakelig er boliger. Ved å reservere gateparkeringen for beboere og i noen grad for deres besøkende, vil ikke gatearealer kunne benyttes av arbeidsreisende som ønsker å stå parkert hele dagen. Dette kan ses som at beboere får en prioritert rettighet til å benytte gateareal som i utgangspunkt er felleseie. På den annen side kan det også ses som at bomiljøer derved beskyttes mot uønsket trafikk fra bilbrukere som verken har bosted, arbeidssted eller ærend i området.

Boligsoneparkering er derfor ansett å være et viktig virkemiddel for å redusere parkeringstilbudet i sentrumsnære områder eller i andre områder nær arbeidsplasskonsentrasjoner. Det finnes ulike måter å administrere slike ordninger på. Vanligvis kreves det inn en avgift (månedlig eller årlig) som skal dekke både administrasjons- og håndhevingskostnadene, men det kan også tas i bruk som en form for avgift eller "leie" for å kunne disponere offentlig areal. I enkelte tilfeller har det vært referert konflikter knyttet til det at ordningene ikke kan garantere at det alltid vil finnes en plass selv om avgiften er betalt.

Boligsoneparkering i Oslo

Boligsoneparkering ble innført i noen områder i indre by i Oslo i forbindelse med gjennomføringen av gatebruksplanen på 70-tallet (Ruseløkka/Skillebekk, Grünerløkka). Av ulike grunner ble ordningene opphevet igjen. En grunn var at det ble bestemt at minst 75 % av plassene skulle være tilgjengelige for beboere, dvs. uten at det var knyttet restriksjoner til bruken av plassene (avgifter, lastesoner mv.). Fordi det var mye næringsvirksomhet i de samme områdene, viste dette seg å bli vanskelig. Det var heller ikke populært at det ble knyttet en avgift til utstedelse av parkeringsbevis til beboernes biler.

Trafikksjefen peker for øvrig på at det i området rundt universitetet på Blindern i lang tid har vært et generelt forbud mot gateparkering (forbudssone) for å hindre at lokale boligveier fylles med studenters og ansattes biler. Når det nå er fremkommet et ønske om boligsoneparkering knyttes dette delvis til at beboerne har fått så mange biler at de har behov for selv å kunne parkere på veier og gater i området.

Tiltaket er introdusert og er i utstrakt brukt i de fleste større byene i Norge. For tiden har ikke Oslo noen slik ordning, selv om mange boligstrøk utsettes for fremmedparkering i betydelig omfang. Tiltaket har vært utredet og praktisert i deler av indre by i Oslo tidligere. Saken blir tatt opp igjen i en byrådssak om parkeringspolitikken (Oslo kommune 2005).

Det er vanlig at det innkreves et månedlig beløp som i det minste skal dekke administrasjonskostnader mv. For øvrig har man mange steder den klare oppfatning at det uansett bør kreves en avgift for å parkere på gaten. Dette kan anses som leie av et felles areal. En slik leie vil også bidra til at folk som faktisk disponerer en garasjeplass benytter den. I sum kan dette etter hvert gi grunnlag for anlegg av flere plasser utenfor gategrunn.

Parkering er gratis for de fleste bilbrukere. Også i sentrale deler av byen må vi regne med at det er få som selv betaler for heldagsparkering. Utenfor bysentrum gjelder det også for besøkende og kunder. I sentrum kan kunder i noen tilfeller få parkeringskostnadene dekket bare man handler for et stort nok beløp.

Boligsoneparkering innføres for å begrense ”fremmedparkering” i boligstrøk. Det er hjemlet i vegloven, og det er opp til kommunene å selv å beslutte – også om man skal ta avgift. I de mange norske byene der man har innført slike ordninger synes man å være tilfreds med dette. Dette tyder på at også beboere og næringsdrivende i områdene ser det som så fordelaktig at de aksepterer å måtte betale for å parkere på egen boliggate⁸.

I Oslo er det mange aktører, men det rimelig å forvente at initiativet må komme fra byrådsavdelingen for miljø og samferdsel. I hvert fall må det skje som en oppfølging av et eventuelt vedtak i forbindelse med saken om parkeringspolitikk for Oslo (Oslo kommune 2005). Det synes naturlig at Trafikketaten deretter får ansvar for oppfølgingen bestående av planlegging, administrasjon og håndhevelse.

3.3.2 Eksempler fra andre steder der tiltaket er gjennomført

Tiltaket har fått utstrakt bruk i byområder i mange land - ikke minst i vårt naboland Sverige. I Göteborg og Stockholm anses dette å være helt selvfølgelige tiltak også utenfor den tette delen av byen. Det er mange eksempler fra engelske byer. Boligsoneparkering benyttes også i flere norske byer. I de fleste tilfellene er formålet tosidig: 1) å skjerme boligmiljøer fra unødig trafikk (fremmedparkering) og 2) å tilrettelegge bedre for boligtilknyttet parkering.

”*Parking Benefit Districts*” (PBD) er et nytt begrep som er beskrevet i amerikansk litteratur (Shoup 2005). Dette innebærer at man innfører en avgift for å parkere på gaten. Overskuddet fra denne avgiften tilbakeføres til lokale organisasjoner eller myndigheter til å finansiere lokale tiltak som ikke nødvendigvis må være knyttet til parkering. Dette kan være miljøtiltak som opparbeidelse av lekeplasser, beplantning, bedre vedlikehold og rengjøring mv. Også beboere forutsettes å bidra gjennom parkeringsavgifter, men avgiftene kan differensieres. I utgangspunktet forutsettes det at alle betaler likt, men at beboere og eiere skal få tilbakeført sin avgift. Det er referert eksempel på at lokalt bosatte får tilbakeført et beløp fra fremmedparkering som er tilstrekkelig til å dekke den lokale eiendoms-skatten. PBD tilsvarer på mange måter et boligsonesystem.

3.3.3 Hvordan kan tiltaket introduseres i Oslo? Finnes det hindringer?

Dette er et vanlig tiltak i Norge og andre land og det synes å være akseptert som både nødvendig og effektivt, både når det gjelder å begrense bilbruk og beskytte lokalmiljøer mot uønsket trafikk.

⁸ Det er ingen forutsetning at parkeringstillatelsen avgiftsbelegges, men det anses vanligvis å være rimelig å forvente at de som har fordel av ordningen i hvert fall betaler for administrasjonen av den.

Beboerparkering er tatt opp i en sak om parkeringspolitikken i Oslo som skal behandles i bystyret i november i år (Oslo kommune 2005). Temaet er gitt en grundig omtale, og det anbefales i saken at det blir gjort forsøk med å innføre dette i noen områder i byen. Bydelsutvalg, beboere og deres organisasjoner kan selv ta initiativ overfor kommune for å få tatt opp dette.

Det er i dag ingen hindringer for at Oslo kommune selv kan beslutte at tiltaket skal gjennomføres. Det er i hovedsak et spørsmål om å utforme regler, planlegge og gjennomføre skilting samt opprette nødvendig administrasjon. I de andre norske byene er dette i sin helhet lagt til parkeringsadministrasjonen.

Spørsmål som bør avklares før boligsoneparkering innføres

TØI har tidligere pekt på en del spørsmål som bør avklares i forbindelse med planlegging og evaluering av boligsoneparkering. Noen av disse er:

- ⇒ Hvilke forutsetninger må oppfylles for at ordningen skal fungere?
- ⇒ Hvor mange plasser bør avsettes for andre formål enn ren boligparkering?
- ⇒ Hvordan definere hvem som skal få parkere i sonen (skal det f.eks. være en begrensning i forhold til bilhold, firmabiler, mv.)?
- ⇒ Hvor stor bør en sone være for at den skal fungere bra? Kan det begrenses til kvartalssider?
- ⇒ Hvilket avgiftsnivå vil bli akseptert av beboerne i berørte områder?
- ⇒ Er det behov for endringer i lover eller regelverk for øvrig?

Dette er spørsmål som bør kunne besvares hvis bystyret nå igjen ønsker å innføre boligsoneparkering i Oslo. Erfaring tilsier at næringsdrivende ofte er mer skeptiske enn beboere fordi man er usikker på hvordan det vil berøre tilgjengelighet for kunder og besøkende. Motstand og støtte vil variere og ikke bare være avhengig av parkeringssituasjonen i det aktuelle området, men også områdets utstrekning og hvilket press man har fra omkringliggende områder.

Hinder for innføring av boligsoneparkering

Motstanden fra beboerne selv kan være knyttet til to forhold. Det ene gjelder om det blir lettere å få parkert egen bil og det andre gjelder eventuell innføring av avgift for å parkere på gaten ved egen bolig.

Den 5. april 2000 vedtok bystyret at det igjen skulle innføres boligsoneparkering i Oslo med Ullevål hageby som forsøksområde. Dette ble ikke gjennomført fordi skiltplanen ikke ble godtatt av politiet. Etter skiltforskriftenes §28 er det politiet som har skiltmyndigheten. Slike reguleringer kan derfor ikke gjennomføres på kommunalt initiativ alene.

For Oslos vedkommende er det dermed ikke alle deler av parkeringspolitikken som er et rent kommunalt ansvar. Statlig myndighet kan hindre gjennomføringen av kommunale vedtak. Det synes som det er behov for en avklaring av disse ansvarsforholdene. Er det mulig å få overført skiltmyndigheten til Oslo kommune?

Det er en pedagogisk oppgave å "selge" slike beboerparkeringsordninger. I utgangspunktet bør det ikke bli vanskeligere for en beboer å få parkert enn det var før ordningen ble innført. Det bør heller bli lettere, fordi man slipper å konkurrere med beboere fra tiliggende områder. I de tilfeller det har vært avgiftsbelagt og

tidsbegrenset parkering på dagtid vil beboere lettere kunne la bilen bli hjemme også på dagtid.

Man bør se på muligheten for å knytte dette opp mot arbeidet med såkalte miljøsoner. Dette tiltaket er tatt i flere sammenhenger og skal bidra til innenfor et nærmere definert geografisk område, å kunne samordne tiltak og virkemidler for å bedre miljøkvaliteten (Miljøverndepartementet 2002, Amundsen et al 2003). Boligsoneparkering kan eventuelt etableres innenfor et slikt område, og inntekten (overskuddet) fra ordningen kan anvendes til lokale miljøforbedrende tiltak og bedre kollektivbetjening.

I dag er det vanlig at det budsjetteres med en viss inntekt fra kommunale parkeringstilbud, tilleggsavgifter og gebyrer. Inntektene går inn i det generelle budsjett-systemet. Hvis man øremerker inntekten fra boligsoneparkering til strøksforbedrende tiltak i det samme området som avgiften gjelder, er det mulig at folk vil se mer positivt på det. Hensikten med boligsoneparkering er i seg selv å forbedre miljøet i et boligstrøk. Dette er utgangspunktet for den amerikanske ordningen kalt ”*Parking Benefit Districts*”.

3.3.4 Effekter av at tiltaket innføres i Oslo

Det er sjelden at slike tiltak analyseres med sikte på å dokumenter nytte og kostnad, noe som også vil være svært vanskelig. Etter at boligsoneparkering først har blitt introdusert, synes det som om beboere ønsker å beholde ordningen og at andre parter aksepterer det. I den grad næringsvirksomhet har behov for parkering til eget behov, kan det vanligvis bli ivaretatt når slike behov dokumenteres. Avgiftsparkering av besøkende på dagtid synes heller ikke å slå uheldig ut.

Fordi man ønsker å få også beboeres biler inn i parkeringsanlegg utenfor gategrunn, har man med varierende hell forsøkt å prise gateparkeringen høyt. Stockholm er et eksempel på dette. I Kristiansand har man dette som langsiktig målsetting og tilbyr i dag beboerparkering i parkeringsanlegg med ledig kapasitet.

Selv om et slikt tiltak ble innført for hele indre sone i Oslo (innenfor Kirkeveiringen), ville det i 1992 berørt mellom 15.000 og 20.000 kantsteinsplasser. Trolig er det bare en mindre del av disse ”uregulerte” plassene som frigjøres om morgenen og så benyttes av arbeidsreisene fra andre deler av byen og regionen.

Hvis tiltaket skal rettes spesielt mot arbeidsreiseparkering, kan det være boligområder i ytre deler av byen det er større behov for å restriksjoner. Spesielt gjelder det i tilfeller der arbeidsgivers parkeringstiltak på egen eiendom vil medføre at parkeringen flytter ut til omkringliggende gater og veier.

Tiltaket er lett å administrere og håndheve. Selv om avgiftene som kreves for å parkere i sonen forutsettes å dekke kostnadene, vil de ikke bli så høye at det er grunn til å tro at bilholdet i området blir påvirket. Derimot kan det medvirke til at bilbruken bli redusert ved at arbeidsreisende som tidligere parkerte i området får et redusert tilbud. Beboerne får vanligvis bedre parkeringsmuligheter.

Tiltaket kan gjennomføres på rent kommunalt initiativ. Det er ikke behov for endringer i lovverket.

3.4 Skattefritak for arbeidsgiverbetalt kollektivtransport til arbeidet

3.4.1 Dagens situasjon

Mange bedrifter har et system for at ansatte skal kunne reise kollektivt på tjenestereiser. Oslo Sporveiers bedriftskort gjør dette betydelige billigere og enklere for en bedrift enn om det må håndteres en rekke regnskapsmessige transaksjoner for å dekke parkeringsutgifter, bompenger mv. Slike kort skal derimot ikke benyttes privat og til arbeidsreiser.

Når det gjelder arbeidsreisen, har bedriftene også mulighet til å oppfordre ansatte til å reise kollektivt og også til å stimulere dem til å gjøre et slikt valg. På den annen side er det skattemessige forhold som gjør dette mindre interessant for begge parter.

Det finnes egentlig ikke hindringer for at bedriftene skal kunne tilby sine ansatte å betale en fast godtgjørelse som for eksempel kan tilsvare verdien av et måneds-kort.

Grunnlag for beskatning

Fordi det i motsetning til gratis parkering blir regnet som en skattbar inntekt, innebærer det noe merarbeid for bedriften. Den ansatte sitter igjen med et beløp som likevel ikke dekker kostnaden ved å reise kollektivt. Likevel vil det innebære en netto utbetaling til den ansatte og kan stimulere noen til å velge kollektivtransport eller sykle fremfor å benytte bilen.

Hvis arbeidsgiver skulle betale for en arbeidsreise innen Oslos grenser i 11 måneder, ville det i dag kostet nær kr 7000. I tillegg må det betales arbeidsgiveravgift på 14,1 %. Derimot bør man kunne unngå å betale feriepenger for dette så lenge man ikke definerer det som regulær lønn.

Arbeidstakeren må grovt sett betale skatt på parkering på 36 %. Derved er netto-beløpet redusert til vel 4000 kr. Hvis arbeidsgiveren skal gi full kompensasjon for månedskort, må han/hun ut med ca. kr 10.500. Dette kan se mye ut, men det er ikke mer enn det som betales for parkering i mange deler av byen uten at arbeidsgiver synes å stille spørsmål vet dette.

Hvorfor full dekning – også av skatten på tilskudd til kollektivreiser? Det måtte være fordi man får det for verdien av en gratis parkeringsplass som kan være verdt fra nær 40.000 i sentrum til for eksempel 12.000 på Helsfyr. Likevel, noe dekning er bedre enn intet. Selv om arbeidstakeren betaler skatt, sitter han igjen med nær 4500 kroner til dekning av kollektivreiser. Spørsmålet er om dette er motiverende nok hvis arbeidstakeren fortsatt har tilbud om parkeringsplasser.

3.4.2 Eksempler fra andre steder der tiltaket er gjennomført

Nederland

I Nederland kan arbeidsgiverne bidra økonomisk til ansattes arbeidsreiser og trekke fra dette bidraget fra som utgift – dvs. at man slipper å betale arbeidsgiveravgift. Arbeidstakerne kan motta slik støtte opp til et visst maksimumsbeløp uten å måtte betale skatt av dette. Maksimumsbeløpet er knyttet til arbeidsreisens lengde og antall arbeidsdager (Vägverket 2001a). Ordningen gjelder også for

bilbruk, men det skattefrie beløpet er satt betydelig høyere for tilskudd til kollektivreiser.

Hvis en arbeidsgiver i Nederland ikke gir slik støtte, kan arbeidstakerne likevel trekke fra de faktiske utgiftene til kollektivreiser, Også da er det maksimale fradraget for kollektivreiser vesentlig høyere enn det er for dem som benytter bil.

USA

I USA finnes det ordninger der arbeidsgiver får kjøpe svært billige månedskort i et antall som tilsvarer antall ansatte (Portland i Oregon er ett slikt eksempel, se <http://www.ldtma.com/passport.htm>).

Fordi langt fra alle ansatte benytter seg av denne muligheten, vil ikke dette nødvendigvis bli en kostbar løsning for kollektivselskapet. Inntekten per reise som utføres kan bli nær det samme som om de ansatte som reiser kollektivt selv hadde kjøpt et regulært månedskort. De ansatte stimuleres til å reise kollektivt uten at det får noen skattemessig konsekvens. Bedriftene kan prise kortene slik at de ikke fører til ekstra utgifter og den kan redusere bedriftens utgifter til parkering.

Danmark

Situasjonen i Danmark tilsvarer den norske, men det finnes eksempler på arbeidsgivere som likevel velger å støtte kollektiv arbeidsreise. Ifølge en avisnotis har for eksempel konsulentfirmaet Atkins tilbudt de ansatte et ”næringslivskort” til bruk på jernbanen. De får kjøpe kortet mot fradrag i brutto lønn slik at de sparer skatt. På årsbasis er det funnet å tilsvare en verdi på ca. 4500 kroner.

Göteborg

Trafikkontoret i Göteborg tilbyr sine ansatte gratis månedskort for kollektivreiser, men det må skattes av verdien. Ansatte tilbys ikke lenger gratis parkering ved sine arbeidssteder. Man har samtidig innført en klar policy for tjenestereiser der bruk av egen bil ikke er et alternativ. Man har i stedet etablert en kommunal bilpool som drives av en privat aktør.

3.4.3 Hvordan kan tiltaket introduseres i Oslo? Finnes det hindringer?

Det er ingen lovmessige hindringer for å gjennomføre tiltaket, men det er heller ikke noen hjemmel for å pålegge arbeidsgiveren å gå inn på en slik ordning. Det må derfor være opp til arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiver å finne frem til en slik ordning. Kommunen kan primært oppmuntre partene ved å legge frem argumenter for hvorfor dette vil være en god løsning for begge parter.

Det kan ses som en hindring at dette anses som et frynsegode og at arbeidstaker må skatte av et slikt påslag på inntekten mens arbeidsgiver må betale avgifter på 14 %. Det må eventuelt skilles ut som en egen post for at arbeidsgiver skal unngå å også måtte betale feriepenger av beløpet.

En enklere løsning vil være å gi et beløp tilsvarende kostnaden av et regulært månedskort som et generelt lønnpåslag til alle, og så fjerne tilbudet om gratis parkering.

Det er nødvendig at skattemyndigheten informerer om muligheten og hvordan regelverket fungerer. Den beste løsningen ville muligens være at skattesystemet

ble forenklet slik at alle fikk trekke fra verdien av månedskort, men ikke for kostnaden ved å kjøre bil den samme strekningen.

Det må undersøkes om skattelovgivningen likevel kan gi mulighet for at dette kan gjøres til en mer fristende ordning. Det er klart at det mest rettferdige ville være om alle ansatte fikk samme godtgjørelse uansett hvordan de reiser til arbeidet. I dag er det bare bilbrukerne som får tilskudd til sin reise uten å måtte skatte av dette.

3.4.4 Effekter av at tiltaket innføres i Oslo

Tiltaket vil gi et ryddigere og mer rettferdig system overfor de ansatte. Likevel er det lite sannsynlig at det vil få stor umiddelbar effekt på bilbruken fordi ansatte synes å verdsette gratis parkeringsplass høyere. Først i kombinasjon med andre tiltak (for eksempel tiltak knyttet til parkering) vil det bli betydelig endring i reisevanene.

I så fall vil arbeidsgiverne kunne spare utgifter, mens mer av transportkostnadene overføres til det offentlige som eventuelt må øke kapasiteten i kollektivsystemet. I tilfelle alle tilskudd som arbeidsgiver yter til arbeidsreiser blir skattlagt som inntekt, vil skatteinntekten kunne økes.

Det kan være vanskelig å overbevise arbeidsgiver om at det skal tilby gratis kollektivreiser til ansatte som allerede reiser kollektivt eller til dem som sykler til jobben. Arbeidsgiverne kan trolig bare se fordeler i å tilby dette dersom det er et alternativ til andre utgifter som for eksempel parkeringskostnader.

Det vil trolig kreve samarbeid og forhandlinger med arbeidsgiverorganisasjoner for å vinne frem med argumenter om at alle ansatte bør ha samme rett til frynsegoder og at dette ikke bør være avhengig av hvilket transportmiddel som benytte stil arbeidet.

3.5 Godtgjørelse for å sykle til og fra arbeidet

3.5.1 Dagens situasjon

Så lenge trafikk og klimatiske forhold tilsier at det er fornuftig å sykle, vil det være verdifullt for en virksomhet om flest mulig ansatte benytter seg av dette transportmiddelet fremfor bil eller kollektivtransport. Det er vist å ha positiv helsemessig betydning og krever vesentlig mindre utgifter til parkering enn om et tilsvarende antall skulle reist med bil til arbeidet.

På grunnlag av tall fra reisevaneundersøkelser utføres ca. 6 % av alle lokale reiser i landet med sykkel (Lodden 2002, PROSAM 2003). Cirka 8 % av arbeidsreisene i Oslo foretas med sykkel på hele eller deler av reisen. Stangeby (1997) fant at andelen som syklet til arbeidet i sommerhalvåret var 10 %. Sykkelandelen i Oslo er altså høyere enn landsgjennomsnittet. Med stadig bedre tilrettelegging for sykling kan vi anta at sykkelandelen er stigende.

Hvordan kan arbeidsgiver stimulere til sykling?

Sykkelbruk kan stimuleres på flere måter. Nye parkeringsnormer for Oslo har for eksempel minimumskrav til sykkelparkering både for bolig- og næringsbygg. Verken utforming av tilbudet eller plasseringen av dem er spesifisert i forbindelse med normene, men det må forventes at dette likevel kan avklares i forbindelse med saksbehandlingen. Likeledes bør det tilbys garderobe og dusjmuligheter.

Bedrifter kan kjøpe inn sykler som anbefales brukt til tjenestereiser. For sentralt lokaliserte bedrifter kan det være aktuelt å utrede en tilknytning til bysykkelordningen. Det kan også være aktuelt for bedrifter lokalisert utenfor sentrum å legge opp til slike ordninger.

Hvis arbeidsgiveren ønsker at ansatte skal benytte sykkel til kortere tjenestereiser for å spare tid og utgifter, kan det gis høyere kilometergodtgjørelse enn kr 1,00 som er fastsatt i reiseregulativet. Det vil også være naturlig å tilby godtgjørelse for hele distansen og ikke bare for den delen som overstiger 5 km slik regulativet av uklares grunner forutsetter. Det er ikke noe i veien for at man for enkelhets skyld bruker samme sats som for bil (kr 3,00). Forskjellen er at en ansatt må skatte av godtgjørelser ut over regulativet, men i en del tilfeller kan det likevel påvirke ansattes valg av reisemåte.

3.5.2 Eksempler fra andre steder der tiltaket er gjennomført

Nederland

I Nederland er det generell anledning for arbeidsgivere innenfor gitte rammer å gi økonomisk støtte til ansatte som går eller sykler til arbeidet. Arbeidsgiver kan også gi de ansatte sykler og finansiere reparasjoner og forsikring. Ikke noe av dette får skattemessige konsekvenser for den ansatte.

Göteborg

I Göteborg er det startet en sykkelpool som et samarbeid mellom kommunen og rundt 30 bedrifter (del av Lundaby-prosjektet på nordsiden av Götaelven). Dette er en tilsvarende ordning som bysykkelsystemet i Oslo (samme operatør), med den forskjell at det er bedriftene som får kjøpe kort som løser ut syklene og kommunen bidrar til driften som alternativ til reklame. For å stimulere bruken av syklene til inn byen, får man medbringe dem gratis på ferjene over elven. Et kort som gir rett til å benytte syklene koster kr 200 per år. Derved er tjenesten ikke individuell, og det er da et spørsmål om det vil være vanskelig å definere dette som et frynsegode som skal skattlegges.

Det skal nå etableres et system der ansatte i Göteborg kommunen kan "lease" en sykkel for kr 180 per måned. Dette inkluderer service og vedlikehold. Sykkelen skal kunne brukes til arbeidsreiser og tjenestereiser.

Århus

"Gulrotprinsippet" kan ofte være tilstrekkelig. I Århus gjennomførte man i perioden mai 1995 til mai 1996 et forsøk med en utvalgt gruppe bosatte (Transportrådet 2001). Man valgte bort restriktive tiltak, men forsøkte i tillegg å stimulere gruppen til å endre atferd ved å tilby gratis sykkel og kollektivtransport. Forsøket omfattet 175 personer som hadde sitt arbeid i avstand fra 2-8 kilometer fra boligen og som vanligvis brukte bil på arbeidsreisen. Fire måneder etter

prosjektets avslutning var andelen bilturer blant deltakerne 45 %, mot 75 % før. Sykkelandelen hadde økt fra 8 % til 40 %.

3.5.3 Hvordan kan tiltaket introduseres i Oslo? Finnes det hindringer?

Det er viktig å legge til rette for at de som allerede sykler til arbeidet, skal fortsette med det. Utover det bør man forsøke å få flere til å sykle. Sykling er avhengig av klimatiske forhold, men kanskje enda mer av hvordan trafikksystemet er tilrettelagt for sykling. Det er trolig nødvendig med betydelige midler for å legge forholdene til rette slik at dette potensialet kan hentes ut.

Arbeidsgiver kan ikke kjøpe inn sykler og gi dette som gave til de ansatte uten at det anses som et tilskudd til lønna. Arbeidsgiver kan derimot beholde syklene som sin eiendom og låne dem ut til ansatte på mer eller mindre fast basis.

Formelt sett skal syklene stå til rådighet for lokale tjenestereiser. Om ansatte også benytter syklene til transport mellom hjem og arbeid, skal denne fordelingen trolig oppgis til beskatning. Likevel vil en slik ordning være vanskelig å finne verdien av, kontrollere og følge opp.

En arbeidsgiver kan også inngå avtale med en lokal sykkelforhandler om en rabattordning for ansatte som vil kjøpe sykkel og utstyr. Dette bør kunne anses på samme måte som tilsvarende avtaler mellom idrettslag og forretningene.

Tiltaket berører skattemessige forhold. Slik ordningen er i dag, kan det friste til omgåelser. Mens arbeidsgiver kan trekke fra utgifter til parkering og arbeidstakeren slipper å skatte av en parkeringsfordel, er viljen fra nasjonale skattemyndigheters side til å finne løsninger som oppmuntrer til sykling langt mindre.

Fordi det medfører en rekke fordeler hvis flere sykler, bør det også ha interesse for nasjonale myndigheter. Det er derfor grunn for kommunen til å argumentere for endringer i skattereglene eller fortolkningen av de reglene man har.

Som redegjort for i forbindelse med boligsoneparkering, anser vi det å være aktuelt å ta opp ulike sykkelordninger innenfor arbeidet med miljøsoner. Det kan innarbeides i ulike pakkelsninger i et slikt område. Kanskje også en ordning med sykkelpool (som i Göteborg) kan være aktuell for lokale transport i en miljøsoner?

3.5.4 Effekter av at tiltaket innføres i Oslo

Lodden (2003) har vist at det er et stort potensial for å øke sykkelandelen. Hun tok blant annet for seg de reisene som er så korte at sykkel kan være et realistisk alternativ til bil. Konklusjonen var at det ville dreie seg om mellom 10 og 15 % av bilreisene, men påpekte at overføringspotensialet påvirkes av klimatiske forhold, topografi, trafikkforhold, holdninger mm.

Arbeidsgivere kan uansett oppmuntre ansatte til å sykle til arbeidet og bidra ved å tilrettelegge for dette. Det er utvilsomt et stort potensial, men som for andre tiltak forutsetter det at tiltaket understøttes av begrensning på parkering ved arbeidsplassen. Ellers vil effekten i stor grad innebære en konkurranse mellom de to alternativene sykkel og kollektivtransport.

En arbeidsgiver som ønsker det kan i dag stimulere ansatte til å sykle ved for eksempel å tilby det samme beløpet (tilsvarende et månedskort) til alle som ikke kjører bil til arbeidet. Derved likestilles syklister med kollektivreisende og vil sitte igjen med et større netto beløp etter skatt. Dette kan i seg selv være en stimulans til å velge sykkel fremfor kollektivtransport.

Direkte godtgjørelse for å sykle kan knyttes både til arbeidsreisen og til bruk av sykkel i tjeneste. Dagens regelverk om godtgjørelse på en krone fra den sjette kilometeren kan være vanskelig å forstå. Det synes uansett ikke være noe hinder i lovverket for at arbeidsgiver skal kunne tilby en større kilometergodtgjørelse for å stimulere ansatte til å sykle. Enkelte eksempler viser at dette har vært gjort i Oslo og andre steder (Bærum kommune, Bydel Kjelsås), men det er ikke grundig dokumentert hvilken virkning det har gitt. Man forsøkte også i bydel Bjerke, men fikk ikke tillatelse til dette fra Byrådsavdelingen for finans og utvikling.

Det er en ulempe at det for relativt små beløp kreves en god del administrasjon for å følge opp de skattemessige sidene ved det. Derfor kan administrasjonskostnaden i seg selv bli et hinder for at arbeidsgivere ønsker å benytte seg av dette tiltaket.

En bedrift kan låne ut sykler, tilby støtte til sykkelkjøp eller inngå avtale med sykkelforhandlere. Bedriftenes tilrettelegging innebærer også at det må anlegges god sykkelparkering og at det tilbys dusjmuligheter. Dette innebærer likevel små kostnader sett i forhold til mulig gevinst. Arbeidsgivere som på ulike måter oppmuntrer ansatte til å sykle, vil kunne oppnå bedre helsetilstand blant ansatte, få økt produktivitet, redusert sykefravær og reduserte utgifter ved at antall parkeringsplasser kan reduseres.

Det er grunn til å se på muligheten for å endre reiseregulativet og skatteregler for å stimulere til mer miljøvennlige transportmåter. Dette er Finansdepartementets ansvarsområde, men kommunen må argumenter for at dette arbeidet skal tas opp.

Utfordringen må være å få utjevnet noe av de økonomiske forskjellene mellom transportmidlene når det gjelder regler for tilskudd og fradrag. Hvis det fører til mindre bilbruk, kan det bli lønnsomt både for bedriftene og samfunnsmessig sett.

3.6 Mulighet for å pålegge bedrifter å utarbeide transportplaner

3.6.1 Dagens situasjon

Begrepet ”transportplan” er ikke definert i norsk sammenheng. Vi har valgt å betrakte det innenfor samme ramme som arbeidet med ”*travel plans*” i England. Slike transportplaner kan gjelde for alle deler av bedriftens eller etatens virksomhet: ansatte, kunder/besøk og varetransport. Transportplanene skal dokumentere det reelle transportbehovet, muligheter for å redusere dette behovet og muligheter for å påvirke valg av transportmiddel for de transportene som er absolutt nødvendige. En del nødvendige tjenestereiser og varetransporter kan i noen tilfeller også gjøres kortere ved et bedret logistikkopplegg og et bevisst valg av sted for utførelse av ulike ærend.

Prosjektene ”miljøvennlige reiser i Groruddalen” og SMART er eksempler på at kommunen har samarbeidet med bydeler, organisasjoner og med enkelte bedrifter

for å påvirke reiseomfang og reisemåte. Man har derfor en del erfaring med denne type arbeid i Oslo (Kasin 2000). I enkelte andre byer i Norge har det vært arbeidet med denne type prosjekter selv om det ikke er formelt etablert innenfor plansystem og forvaltning.

Vegdirektoratets etatsprosjekt, Transport i by, har tatt opp ulike utfordringer knyttet til bilbruk i byområder. Prosjektet har fokusert på mulighetene for å ”begrense veksten i transport med privatbil” og ønsket å bidra med kunnskap som kan ”øke helse- og miljøkvalitetene i byområdene”. Blant annet er det utarbeidet en eksempelsamling på tiltak som har vært gjennomført, men det er ikke vist til eksempler på at det er utarbeidet målrettede og mer bindende transportplaner for bedrifter (Statens vegvesen 2005).

3.6.2 Eksempler fra andre steder der tiltaket er gjennomført

Bakgrunnen for at det etter hvert er blitt stor interesse for bedriftsrettede transportplaner er erfaring som viser det ikke bare er spørsmål om å velge ett eller flere tiltak fra en lang liste for å påvirke ansattes reiser. Det er heller snakk om å sette sammen en kombinasjon av en rekke tiltak i en pakke som er tilpasset en konkret bedrift i en gitt lokalisering.

De fleste kilder som tar opp dette tiltaket hentes fra USA, Storbritannia og Nederland. Både utgangspunktet og det lovmessige grunnlaget varierer.

Nederland

I Nederland kan både provinser og kommuner kreve at større arbeidsgivere utarbeider en transportplan for virksomheten. Vi har ikke fått tak i materiale som kan redegjøre for hvilke krav som stilles til innholdet og om det skal konkretiseres målsettinger for en slik plan.

USA

Utgangspunktet for aktivitetene i USA var forurensningslovgivningen, der det ble satt grenser for ansattes bilbruk til bedrifter i belastede områder. Eksempelene fra USA er ikke basert på at det ble stilt direkte krav om utarbeidelse av transportplaner. Derimot ble det stilt krav om at arbeidsgivere med mange ansatte (over 50 eller 100 avhengig av området) i spesielt forurensede områder måtte sørge for at bare en viss andel av de ansatt benyttet bil til arbeidet. Bedriftene utarbeidet da planer og tiltakspakker for hvordan dette skulle oppnås. De fant frem til tiltak som i dag er vanlig innenfor begrepet *Mobility Management*.

Denne starten var basert på situasjonen i California. Senere har det blitt utviklet på flere måter, blant annet fordi føderale myndigheter har deltatt aktivt. Aktiviteten skjer under ulike betegnelser. *Transport Demand Management* (TDM) er ett begrep, men det er gjerne myndighetenes innsats som går inn der. Når tiltak skal rettes konkret mot bedrifter og arbeidsgivere og deres egen innsats, benytter man føderalt og i mange delstater betegnelsen ”*commuter choice*”. Det mest av innsatsen i USA er rettet mot allerede etablerte virksomheter. På kort sikt er det også overfor disse at det vil få mest effekt på eksisterende trafikkvolum.

Vi har ikke sett eksempler på at det kreves utarbeidet transportplaner i forbindelse med planlegging av ny utbygging. I det amerikanske plansystemet tas dette i noen grad vare på gjennom såkalte ”*impact fees*” som er en avgift utbygger må betale

for å dekke (en del av) de kostnader som utbyggingen påfører lokalsamfunnet. Som grunnlag for beregning av slike avgifter må det blant annet utredes hvor mye trafikk prosjektet vil komme til å skape. Delstatene har ulik praksis og til dels kompliserte beregningsmåter for å komme frem til avgiftens størrelse. I noen grad tilsvarer dette utviklingen av utbyggingsavtaler i Norge.

Oregon er et eksempel på en delstat som har en streng lovgivning basert på miljømessige krav. Delstatens Department of Environmental Quality (DEQ) har utviklet et krav om at arbeidsgivere med mer en 50 ansatte må tilby alternativer til sine ansatte for å redusere bilbruken. Det kreves at arbeidsgiverne utarbeider planer for hvordan de i løpet av en periode på tre år skal redusere ansattes bilbruk med 10 %. Systemet kalles ECO-rule (*Employee Commute Option*). Kravet stilles bare til arbeidsgivere som tilbyr sine ansatte gratis parkering. Hvis arbeidsgiver tilbyr ansatte et subsidiert månedskort (50 %), faller også kravet bort.

Arbeidsgiver kan velge enten å sende inn transportplanen for godkjenning eller selv å følge utviklingen innenfor egen virksomhet. Hvis målsettingen ikke nås, må bedriften dokumentere at man i hvert fall har forsøkt ("*a good faith effort*").

England

I den nasjonale retningslinjen for transportplanlegging i England (PPG13) står det at regjeringen ønsker å stimulere til bruken av transportplaner (*travel plans*) for næringsvirksomheter, skoler, sykehus og andre typer virksomhet (ODPM 2002). Lokale myndigheter forventes selv å sette opp retningslinjer for når slike planer skal kreves. Ikke minst forventes det at lokale myndigheter som et eksempel utarbeider transportplaner for egen virksomhet.

Retningslinjene anbefaler at det skal kreves transportplaner som del av den regulære planleggingen av nye prosjekter av en viss størrelse. Terskelverdier (antall m²) for når det bør utarbeides slike planer er angitt. Når et prosjekt med tilhørende transportplan er godkjent, anbefales det at den også gjøres bindende. Derved skal den kunne følges opp overfor utbygger, leietakere og fremtidige brukere av den aktuelle eiendommen.

Muligheten for å kreve en transportplan (plan for virksomhetens tiltak) er knyttet opp mot planprosessen for nye prosjekter. Et stort antall av de refererte eksempler fra England er basert på eksisterende virksomheter (store bedrifter, sykehus, mv.). Vi har ikke funnet ut hvor grunnlaget for å eventuelt å kunne kreve en transportplan for eksisterende virksomheter er nedfelt. Dette kan ha sin bakgrunn i at virksomhetene selv ser at parkeringssituasjonen er vanskelig og at miljøbelastningen er uakseptabel. Virksomhetene ser da en verdi (nytte) i å arbeide aktivt med dette.

Det er utarbeidet en rekke veiledere og erfaringsrapporter basert på bruken av transportplaner i England (se for eksempel Department for Transport 2002a,b). Resultatene varierer med lokalisering, type virksomhet, tiltaksmuligheter og hvilke alternativer man har. Resultatet fra 20 virksomheter ble oppsummert til at bilbruken i løpet av en periode på 2 til 4 år hadde blitt redusert med mellom 6 % og 66 %.

Det ble også vist til at hvis man regnet kostnaden for en parkeringsplass til i gjennomsnitt å ligge på £400 per år, ville arbeidsgiverne spare betydelige beløp. Kostnaden forbundet med å administrere transportplanarbeidet (driften) ble beregnet til £47 per ansatt per år.

Italia, Nederland og Sverige

En svensk rapport viser til at det i Italia kreves at bedrifter med over 300 ansatte skal oppnevne en person med ansvar for arbeidet med mobilitetsrådgivning og oppfølging (Vägverket 2004). I Nederland kan regionale og lokale myndigheter stille krav om at bedrifter skal utarbeide og følge opp transportplaner.

Det arbeides med to relevante, nasjonale proposisjoner i Sverige: miljø og transport. Lokale myndigheter regner med at disse vil inneholde krav til utarbeidelse av transportplaner for større virksomheter. Ett forslag har vært at kravet skal gjelde virksomheter med over 100 ansatte eller mer enn 500 kundebesøk per uke.

3.6.3 Hvordan kan tiltaket introduseres i Oslo? Finnes det hindringer?

Det er ingen hindringer for å etablere et frivillig samarbeid mellom arbeidsgivere, ansatte og kommunale myndigheter for å utarbeide oversikter over virksomhetenes transportskaping, og så vurdere tiltak og handlinger for å påvirke dette i en mer miljøvennlig retning.

Spørsmålet er om dette er tilstrekkelig. Hvis ikke, må det avklares om det finnes grunnlag for å kreve at bedrifter over en viss størrelse eller i visse lokaliseringer på egen hånd eller i samarbeid med kommunen utarbeider transportplaner. Det kan også være interessant å utarbeide slike planer for et område med mange arbeidsplasser, selv om dette består av flere virksomheter.

Det må ses på to ulike situasjoner. Det kan i dag kreves en form for transportplan som del av planleggingen av ny bebyggelse. Utbygger skal redegjøre for trafikk-skapingen og i større prosjekter kreves det konsekvensutredninger. Spørsmålet er om det også kan kreves at det i slike sammenhenger tas opp hvilke tiltak som forutsettes gjennomført for å begrense bilbruken i tilknytning til prosjektet.

Den andre situasjonen dreier seg om hvorvidt man har hjemmel for å kreve at eksisterende virksomheter utarbeider transportplaner, eventuelt hva som skal til for å få en slik hjemmel. Plan- og bygningsloven synes ikke å gi slik hjemmel. Det vil være å ta opp en gammel regulerings sak på nytt grunnlag.

På den annen side er det mulig at man som i USA kan knytte dette til forurensningslovgivningen.

Hjemmel i plan- bygningsloven?

Dagens Plan- og bygningslov synes ikke å gi mulighet til å kreve en transportplan i forbindelse med nye prosjekter. Likevel skal man ikke se bort fra at det kan oppnås en god del hvis kommunen krever omfattende transportutredning i forbindelse med saksbehandlingen. Dette gjøres også i forbindelse med konsekvensutredninger, men ingen av disse tilnærmingene medfører at utredningen omfatter transportplaner med tiltak or å påvirke og begrense bilbruken. *Planmyndighetene kan likevel velge å stille vilkår (sette bestemmelser) i tilknytning til en regulerings- eller bebyggelsesplan. Det må undersøkes nærmere om det finnes regelverk som begrenser hva kommunen kan kreve i denne sammenhengen.*

Planlovutvalget har i lovforslagets §13-1 tatt opp ansvaret for samordnet areal- og transportplanlegging med stor vekt på hensynet til bærekraftig utvikling (NOU 2003:14). Arealdisponeringens betydning for transportbehov og transportmønster

samt miljøvirkninger forutsettes alltid å inngå i planbeskrivelser og konsekvensutredninger. Dette tilsier at planer i sterk grad skal tilstrebe å begrense og redusere behovet for bruk av bil til persontransport. Det skal heller legges til rette for kollektivtransport og bruk av sykkel samt gode forhold for fotgjengere. Vi må gå dypere inn i lovforslagets forarbeider for å konkludere med om dette gir grunnlag for å kreve utarbeidelse av transportplaner. Vi regner med at det primært vil gjelde ny utbygging.

Lovforslagets kapittel 11 omtaler det nye planbegrepet som betegnes områdeplan. Denne skal erstatte dagens kommunedelplan og gir trolig muligheter forkommune til å gå lengt i retning av å kreve at det blir utarbeidet tiltak for å begrense bilbruken. §11-5 som omtaler bestemmelsene viser til grensebestemmelser for tillatt forurensning og krav til miljøkvalitet i planområdet. Det kan gis nødvendige bestemmelser om *”tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning, herunder støy, utslippsgrenser, tidsbegrensninger, tekniske løsninger og utstyrsrestriksjoner”*. Det samme gjelder for *”trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser”*.

Lovforslagets kapittel 13 omtaler samordnet areal- og transportplanlegging og gir føringer i samme retning. Det heter at planer skal i sterk grad tilstrebe *”å begrense og redusere transportbehovet, og særlig behovet for bruk av privatbil, ved å legge til rette for kollektivtransport og bruk av sykkel, og ved å sikre fotgjengerne”*.

Dette tyder på at det er lagt inn føringer i forslaget til ny plan- og bygningslov som kan oppfattes som et godt utgangspunkt for å ta opp spørsmålet om muligheten for å kreve at det utarbeides transportplaner. Det er særlig interessant at man bruker uttrykket *pågående virksomhet* og knytter dette til miljøkrav og grenseverdier basert på forurensningslovgivningen. Det er derfor gode grunner for at kommunen arbeider videre med å avklare disse mulighetene. Det bør snarest opprettes kontakt og dialog med planlovsekretariatet i Miljøverndepartementet.

Hjemmel i forurensningslovgivningen?

Det er viktigere å få grunnlag for å stille krav overfor eksisterende virksomheter enn overfor planlagt utbygging. Dette kan trolig best gjøres i tilknytning til forurensningslovgivningen.

Et slikt pålegg om å utarbeide en transportplan trenger i seg selv ikke å bli spesielt omstridt. Et innarbeidet opplegg for undersøkelser og analyse vil ikke medføre store utgifter. Det kan etter hvert arbeides for at myndigheter på ulikenivåer (stat og kommune) kan bidra til finansieringen av transportplanen. Bedriftene vil uansett ha nytte av at en slik plan utarbeides. Myndighetene kan legge det opp slik at planene i seg selv ikke innebærer et pålegg om å gjennomføre spesielle tiltak, men gir en oversikt over mulighetene. Planen kan eventuelt stille opp målsettinger.

Hittil har man benyttet seg av generelle tiltak som piggdekkforbud/-avgift og redusert hastighet i utsatte områder på vinterstid for å begrense luftforurensningen. Det er også snakk om kjøreforbud på spesielt forurensede dager. Myndighetene kan trolig også gi pålegg overfor enkeltbedrifter.

Hvis man kan hevde at arbeidsreisene også er bedriftene ansvar kan de kanskje pålegges å gjennomføre tiltak for å begrense omfanget av arbeidsreiser med bil. Transportplaner kan da utgjøre grunnlaget for valg av tiltak.

Vi kjenner ikke til i hvilken grad det er utført beregninger av nødvendig trafikkreduksjon i forbindelse med handlingsplan for å bedre luftkvaliteten i Oslo (Oslo kommune og Statens vegvesen 2004). I konklusjonene fra tiltaksutredningen for bedre luftkvalitet i Oslo er flere av tiltakene rettet mot biltrafikken. Blant annet anbefales det å ”gjennomføre samarbeidsprosjekter mellom næringslivet og offentlig sektor (mobilitetsplanlegging) for å bidra til å begrense trafikkveksten”.

Dette er en formulering som ikke gir direkte grunnlag for å ta opp spørsmålet om å tilpasse lovgrunnlaget på dette området. Skal det kreves transportplaner fra eksisterende virksomheter i en gitt lokalisering, må det trolig også stilles opp krav (målsettinger) som skal oppfylles. *Derfor bør man utrede nærmere hvilke muligheter som foreligger. Kommunen kan ta initiativ overfor Statens forurensningstilsyn for å få mer klarhet i mulighetene for å stille krav om transportplaner overfor bedrifter og klarlegge hva slike planer bør omfatte.*

Plan og gjennomføring

En transportplan i seg selv er ikke tilstrekkelig for at arbeidsgivere skal iversette tiltak for å begrense bilbruken. Mobilitetsrådgivning og mobilitetsplanlegging må derfor også ta opp gjennomføringsspørsmålet. En forutsetning for at ulike virksomheter skal ønske å bidra til å redusere ansattes bilbruk må være at det finnes alternative transportmåter som også er akseptable. Utenlandsk litteratur omtaler en rekke eksempler på at bedrifter kjøper eller støtter lokal kollektivtransport. Det kan for eksempel dreie seg om shuttlebusser mellom et lokalt kollektivknutepunkt og bedriften. Det kan også gis tilskudd til et lokalt kollektivselskap for å få økt frekvens.

Busstilbudet til Telenor på Fornebu er et eksempel på at et godt kollektivtilbud kan reetableres ved økonomisk bidrag fra en større arbeidsgiver⁹. Vi har tidligere hatt eksempler på egne ”bedriftsruter” i forbindelse med at bedrifter har flyttet (f.eks. Veritas). Det kan eventuelt argumenteres mot slike initiativ med at slike ruter konkurrerer med det regulære kollektivtransporttilbudet.

Det må avklares hvordan dette forholder seg til eksisterende ruteløyver og konsesjoner. Kan en bedrift opprette sin egen ”private” arbeidsreisetransporttjeneste (for eksempel en ”vanpool”) uten å komme i konflikt med de regulære kollektivtilbudene.

Det må videre avklares om det er mulig for kommunal og statlig virksomhet (f.eks. Samferdselsetaten, vegvesen, kollektivselskap, NSB) å motta øremerkede gaver eller overføringer fra bedrifter. Dette kan være direkte økonomiske bidrag for å få planlagt konkrete tiltak og få disse prioritert i kommunal saksbehandling og gjennomføring? Slike midler kan gis for å få bygget trygge fotgjenger- eller sykkeltraseer, bedre holdeplassforholdene, belysning av traseer, mv.

Det er få virksomheter i Oslo som er så store at behovet kan rettferdiggjøre finansiering egne bussruter. Det vil derfor måtte etableres et samarbeid innenfor et begrenset område. Det kan vurderes for dette og flere av de andre tiltakene som tas opp om det etter hvert kan organiseres innenfor arbeidet med miljøsoner (Miljøverndepartementet 2002). For øvrig vil et kommunalt mobilitetskontor

⁹ I det tilfelle var det egentlig en forutsetning for å få tillatelse til å ta i bruk det nye hovedkontoret i påvente av en baneløsning

måtte bli sentralt når det gjelder å organisere slike tilbud i samarbeid med kollektivselskapene.

I samarbeid med arbeidsgiverorganisasjoner og ansattes organisasjoner kan det utvikles forslag og programmer for å endre reisemåten. Det synes som arbeidet i første omgang må skje på frivillig basis. Erfaring fra utlandet tyder på at det finnes tilstrekkelig gode argumenter for dette og at det derfor utvikles interesse for slike tiltak. Tiltak som bedrer ansattes helse, produktivitet og stabilitet, bidrar til at bedriften får et bedret omdømme, lettere kan bli miljøsertifisert og samtidig kan spare virksomheten for betydelige beløp, burde være interessante.

Det må være kommunen som i samarbeid med næringslivets organisasjoner tar opp temaet. Etter at det er utviklet et godt informasjonsmateriale, kan man markedsføre tiltaket overfor bedrifter og innlede et målrettet samarbeide med dem som er interessert og åpenbart har et potensial i forhold til beliggenhet og bilbrukens omfang.

Man kan også tenke seg at nasjonale forurensings- og helsemyndigheter stiller krav til forurensingsreduksjon med hjemmel i det lovverket de råder over. Dette er vel noe av bakgrunnen for piggdekkavgiftene som er innført i Oslo. Det er spørsmål om kommunen kan delegerer et delansvar for luftforurensningen til den enkelte bedrift slik som det gjøres for eksempel i USA.

3.6.4 Effekter av at tiltaket innføres i Oslo

Utarbeidelse av bedrifters transportplaner er et nødvendig grunnlag for valg av tiltak. Fordi beslutning om og gjennomføring av tiltak for å begrense bilbruk må skje som et samarbeid mellom bedrifter og myndigheter, er man nærmest avhengig av at det utarbeides et slikt grunnlag. I hvert fall gjelder det for større virksomheter.

Effekten vil være avhengig av hva slags tiltak arbeidsgiver og myndigheter i fellesskap finner det nyttig og realistisk å gjennomføre og hvor mange bedrifter ordningen vil omfatte. Arbeidet må koordineres av kommunen og da primært gjennom et "mobilitetskontor" som har de nødvendige fullmakter og kontakter med andre deler av administrasjonen. Gjennomføring av mobilitetsplaner forutsetter et godt samspill mellom en rekke kommunale aktører og kollektivselskaper (operatører og bestillere).

Planen i seg selv gir ingen direkte effekt. Det er gjennomføringen av de enkelte tiltakene som inngår i planen som eventuelt vil påvirke bilbruken og bidra til bedre miljø og trafikkforhold i byen. De mange utenlandske eksemplene som er beskrevet i litteraturen viser at også bedriftene ser en nytte (kostnadmessig, produktivitet) i at ansattes og bedriftens bilbruk reduseres.

4 Andre tiltak

4.1 Innledning

I de mange land og byer der det arbeides med å få til en mer bærekraftig byutvikling og transport er det fremkommet en rekke ideer og tiltak som kan vurderes benyttet også i Norge. Det er behov for en grundig gjennomgang av tiltakene for å avklare hvor realistiske de er i forhold til norske lover og bestemmelser. Det vil også gi grunnlag for å vurdere behov for endringer og tilpasninger i lovverket. I noen tilfelle kan være så enkelt som en justering av fortolkningen av hva som kan anses som skattefrie frynsegoder. I noen tilfeller kan det være tilstrekkelig med bedre informasjon overfor arbeidsgivere om fordelene de selv har ved å påvirke ansattes reisemåte til arbeidet.

I Sverige har man vist til eksempler på at kommuner og bedrifter har funnet frem til en belønningsordning for dem som reiser kollektivt eller sykler til arbeidet. Det kan enten belønnes med høyere lønn eller med økt fritid (kortere arbeidstid eller lengre ferier knyttet til fleksitidsordninger) (Göteborgs Stad 2005).

I Nederland er det er også gitt mulighet for at arbeidsgiverne kan gi ansatte betydelig skattefrie, økonomisk støtte til etablering av en hjemmearbeidsplass. Forutsetningen er at man arbeider hjemme minst en dag i uka

Nedenfor omtales kort tre andre ordninger som har betydning for ansattes valg av transportmiddel til arbeidet.

4.1.1 Firmabilordningen

Vi kan se ulike forhold knyttet til ordninger med firmabil. Reglene for beskatning av fordeler av å ha firmabil synes å bli endret relativt ofte. De senere årene har det blitt arbeidet med å forenkle fordelsbeskatningen. Prinsippet er at skattene skal tilsvare en tilsvarende bil i privat eie ville medført. For 2005 har man forenklet skattereglene slik at det ikke er satt opp km-satser og -grenser. Man skattlegger bare bilen i forhold til dens verdi (og derved også alder). Med andre ord skattlegges ikke bruken av bilen.

Endringen (forenklingene) for 2005 har trolig medført at det er gunstigere å ha firmabil enn det var tidligere. Det er relativt stor enighet om at ordningen er vel så mye en del av lønssystemet som at den er rettferdiggjort av bedriften transportbehov.

Endringer i regelverket for firmabilordninger og kjøregodtgjørelser kan være tiltak som bidrar til ytterligere reduksjon av bilbruken til og i arbeid. Hvor går grensen for når det er mer lønnsomt å motta regulær kjøregodtgjørelse for bruk av egen bil i tjenesten enn å ha firmabil?

4.1.2 Bedriftens bilpool

Som alternativ til at en bedrift holder et stort antall ansatte med firmabiler, kan man i stedet holde en mer begrenset bilpark som er tilpasset behovet i forhold til den regulær virksomheten. Det er snakk om firmabiler i en annen betydning enn det vi vanligvis forbinder med begrepet. Her mener vi at det er firmaet som eier (eller leaser) et antall biler som i utgangspunktet er stasjonert på bedriftens eiendom i stedet for at det skal innbære et subsidiert bilhold for bedriftens ansatte. Disse bilene skal benyttes til tjenestekjøring. Derved reduseres behovet for parkeringsplasser, og de samlede bilkostnadene kan eventuelt reduseres.

I stedet kan bedriftene oppfordres til selv å eie det antall personbiler som trenges til daglig virksomhet. Da vil behovet for parkeringsplasser bli betydelig redusert, med de besparelser det innebærer. Dette forutsetter at man har et system for administrasjon av bilene.

I noen tilfeller kan det trolig være aktuelt at flere bedrifter i samme geografiske lokalisering samarbeider om en slik bilpool. Dette kan innebære ytterligere rasjonalisering og redusere presset på lokale atkomstveger.

Det har vært foreslått at biler i en slik ordning skal kunne leies ut til ansatte utenom arbeidstid (kvelder og helger). Dette vil fortsatt kunne være en form for frynsegode idet ansatte eventuelt kan redusere sitt eget private bilhold. Ansatte vil for eksempel kunne få tilgang til en ekstra bil når det trenges. Kanskje en slik bil også kan egne seg bedre til et spesielt formål (varebil, pickup).

En frivillig ordning

Bedrifter kan ikke pålegges å avvikle en tradisjonell firmabilordning for sine ansatte. Derimot kan myndighetene gjøre slike ordninger mindre attraktive for de ansatte gjennom en tilpasning av skatte- og avgiftsreglene.

Myndighetene kan eventuelt oppfordre bedriftene til å danne slike bilpooler. En annen tilnærming kan være at bedriften låner eller leier ut egnede biler til grupper ansatte som ønsker å kjøre sammen til og fra arbeid. Fortsatt vil bilene være tilgjengelige til tjenestekjøring i løpet av dagen, men arbeidsgiver vil redusere behovet for (forventninger om) egne firmabiler til mange ansatte og behovet for parkeringsplasser.

Det må avklares om det kreves fast sjåfør og om det stilles krav til sjåføren når det utøves slik organisert arbeidsreise. I hvilken grad kan det sies at dette er bedriftens ansvar selv om bedriften eier bilen? Dette gjelder spesielt forhold til forsikringsordninger. Det er ikke regulær rutekjøring, men en avtale mellom individer. På den annen side er det en bedriftsbasert avtale. Bedriftsbasert organisering av slike kameratkjøringslag kan muligens også medføre at bedriften også får et ansvar i forhold til garantert arbeids- eller hjemreise ved forsinkelser, når fast sjåfør er syk, osv.

Eksempel: Göteborg

Ved Trafikkkontoret i Göteborg har inngått avtale med en privat aktør om en bilpoolordning. Et visst antall biler skal være til rådighet for de ansattes tjenestekjøring. De samme bilene kan leies ut til ansatte på kveldstid og i helger. For å sikre at bilene blir brukt mest mulig (som alternativ til ansattes og andres eget bilhold), vil man også leie ut bilene til andre enn kommunalt ansatte hvis det er

ledige biler. Kommunen har ingen utgifter knyttet til administrasjon av ordningen, men stiller miljømessige krav til bilparken. På forespørsel opplyses det at man foreløpig ikke har sett behov for å ta opp eventuelle skattemessige forhold. Det samme gjelder spørsmålet om man kom opp i noen konflikt i forhold til private aktører på bilutleie- og leasingmarkedet.

4.1.3 Skatt/avgift på parkeringsplasser

Det engelske Transport White Paper (A New Deal for Transport: Better for Everyone, DETR 1998) la grunnlaget for en lovendring som ga lokale myndigheter mulighet til å innføre veiprising eller kreve avgifter for parkeringsplasser som benyttes til arbeidsreiser. Det ble pekt på at man kan begrense parkering knyttet til nye prosjekter. Forslaget om å ilegge avgifter på det som i utgangspunktet kalles ”*workplace parking*”, ble begrunnet med at man trenger et virkemiddel også overfor eksisterende parkeringsplasser.

Som en stimulans for å få lokale myndigheter til å bli med på dette, lovet regjeringen at det ville bli satt av et større beløp som lokale myndigheter kunne disponere uten at de var øremerket til spesielle prosjekter. I tillegg skulle lokale myndigheter få disponere de beløp som kom inn fra de lokale opplegg for vei-ricing og arbeidsplassparkering. Denne garantien gjelder for en periode på ti år etter at ordningen er innført. Midlene forutsettes disponert i samsvar med de lokale transportplanene. En foreløpig gjennomgang av ordningen finnes i et tidligere arbeidsdokument (Hanssen 2001).

Mens de kommunene som opprinnelig meldte sin interesse har utredet videre, har også nasjonale myndigheter arbeidet med å avklare ulike sider ved ordningen. Blant annet diskuteres det hvordan man skal forholde seg til de tilfeller der ansatte allerede må betale for sin parkering. Mange forhold tilsier at det ikke bør gjøres unntak for disse parkeringsplassene. Tilsvarende problemstillinger må vurderes når arbeidsgiver allerede subsidierer alternative reisemåter for sine ansatte.

For offentlige arbeidsgivere vil en skatt på parkeringsplassene bare innebære at det flyttes penger fra en budsjettpost til en annen. Prinsippet og eksemplet er likevel viktig, og det slås fast at regjeringen ikke vil godkjenne et forsøk der offentlig disponerte parkeringsplasser unntas.

I utgangspunktet har man vurdert å definere en terskelverdi for antall plasser som skal unntas og at denne knyttes til antall ansatte i den enkelte virksomhet. En slik terskel kan også settes til 5 – 10 kjøretøyer på en tomt, noe som ville redusere myndighetenes administrative belastning med ordningen. Dette vil også være av betydning for mindre virksomheter (få ansatte) som da kan bli helt unntatt fra avgiften. Når flere virksomheter holder til i samme bygningskompleks og deler parkeringsplassene, anbefales det bare ett unntak.

Det har vært diskutert hvor høy avgiften for en parkeringsplass skal være. Det gis uttrykk for at den bør være så høy at den virkelig bidrar til å nå det primære målet som er å påvirke trafikkvolumet i rushtiden og videre vekst i trafikken. Dernest skal det være et virkemiddel for å nå overordnede planmål og skaffe midler til ytterligere tiltak. Det anbefales at avgiften skal være like høy for alle parkeringsplasser i et område.

Fordi man primært ønsker å legge avgift på parkering som er knyttet til arbeidsreiser, må det lages ordninger som ivaretar hensynet til kunder og besøkende. Derfor vil man kreve at de parkeringsplassene som skal brukes av ansatte, skal merkes spesielt.

Uttalelsene tyder på at partene var svært opptatt av at inntektene i sin helhet ble gjenstand for en forpliktende øremerking til bruk på tiltak som forbedrer den lokale transporten. Likeledes ville man ha en sikkerhet for at det ikke ville få en negativ virkning på eksisterende bysentre. For øvrig var det privatpersoner som var mest opptatt av hvilken byrde ordningen kunne medføre for den enkelte bilist. Det var et gjennomgående krav (også fra næringsliv og offentlige instanser) at forbedringene i det lokale transporttilbudet var på plass når ordningen ble innført.

Nottingham

Nottingham synes å bli den første byen som vil benytte seg av denne muligheten. Planene er å innføre ordningen i 2005 med £150 per år per plass. Dette beløpet planlegges økt opp til £350 i løpet av en periode på 10 år. Dette skal skje parallelt med at alternativene til bilbruk forbedres og bygges ut og da delvis med inntektene fra ordningen. Blant annet vil man i løpet av perioden åpne og bygge videre på et helt nytt sporvognssystem (Nottingham Express Transit, NET). Myndighetene krever inn avgiften og så er det opp til eieren av parkeringsplassene å velge om dette igjen skal overføres til brukerne av parkeringsplassene.

Irland

I Irland har man ikke fått aksept for en ordning med avgift på parkeringsplasser. I stedet vurderer myndighetene å innføre høyere eiendomsskatt de deler av en eiendom som benyttes til parkering.

Australia

De australske byene Perth og Sydney har praktisert en ordning med parkeringsavgifter i mange år. Ordningen er faktisk mer omfattende enn det som er foreslått i England fordi det gjelder alle plasser som ikke er knyttet til en bolig. I Sydney varierer avgiftssatsene med lokaliseringen (fra AUD 400 til AUD 800 per år)¹⁰. I Perth varierer satsen også med hva slags formål parkeringen er tiltenkt: AUD 140 for korttidsplasser, AUD 180 for langtidsplasser (arbeidsreisparkering).

Ordningen fungerer slik at alle registrerte eiere av eiendommer hvert år får tilsendt et skjema. De som tillater parkering på sin eiendom er forpliktet til å sende inn informasjon om antallet. Det er ikke avhengig av om plassene er opparbeidet og oppmerket eller ikke. De to byene har noe ulike praksis i forhold til hva slags formål og plasser som skal være unntatt fra avgiften. Også i Canberra vurderes det å innføre slike avgifter/skatter.

Avgiftene betales av eieren av plassene som selv kan velge om en vil kreve den inn igjen fra brukerne. Erfaringene viser at antallet plasser blir redusert uansett om dette skjer eller ikke. Hvis det overføres til brukerne, vil etterspørselen synke. Alternativt vil eieren av plassene ønske å redusere sine kostnader. Dette forutsetter at avgiftene settes så høyt at ønsket effekt oppnås.

¹⁰ 1 AUD tilsvarer ca 5 kroner

5 Konklusjoner

5.1 Det bør satses på mobilitetsrådgivning i Oslo

Nasjonale og lokale målsettinger tilsier at man skal forsøke å begrense bilbruken i byen. Utgangspunktet for dette er forurensingslovgivningen, men også hensynet til helse, miljø, arealbruk, fremkommelighet/tilgjengelighet mv spiller inn

I denne sammenhengen er det naturlig at fokus rettes mot arbeidsreisene. Over 50 % av alle arbeidsreiser i og til Oslo foregår med bil, og de fleste bilene kan parkeres gratis ved eller nær arbeidsplassen. I de fleste tilfeller (over 90 %) er det arbeidsgiver som betaler for dette. Det er avhengig av lokaliseringen, men for mange arbeidsgivere er det relativt kostbart å gi ansatte dette tilbudet. I noen grad kompenseres dette av myndighetene ved at leiekostnadene kan trekkes fra som driftsutgifter.

Arbeidsgiverne har bare unntaksvis bidratt med en bevisst innsats for å endre på denne situasjonen ved å stimulere ansatte til å velge andre transportmåter. Også myndighetene (nasjonalt og lokalt) har mulighet til å ta i bruk effektive virkemidler, men de må til dels være restriktive og da i hovedsak i form av skatter eller avgifter. Det primære, restriktive tiltaket som benyttes i dag er drivstoffavgifter. For øvrig består tiltakene i stor grad av investeringer for å tilrettelegge for myke tiltak som kan øke sykkelbruken og forbedre kollektivtransporttilbudet.

I dette dokumentet er det beskrevet muligheter og begrensinger knyttet til en del aktuelle tiltak som kan bidra til redusert bilbruk i Oslo. Gjennomgangen viser at man i flere andre land er kommet lenger med denne type arbeid. Ikke minst gjelder dette tilpasning av ulike lovhyemler for å stimulerer interessen for og effekten av tiltakene.

En rekke eksempler fra utlandet viser at mobilitetsrådgivning ikke bare fører til vesentlige endringer i reisemiddelvalg (adferd), men det får også arbeidsgivere, deres ansatte, kunder og leverandører til å bli mer miljøbevisste med hensyn på transportenes omfang og utførelse (holdninger).

En meget stor andel av arbeidsreisene til og i Oslo foretas i dag med bil. Det er ikke mulig på en enkel måte å beregne hvor stor virkning de enkelte tiltak kan få med sikte på å endre dette gjennom påvirkning av ansattes reisevaner. Selv om det bare skulle bli en liten andel av arbeidstakerne som eventuelt endrer sine reisevaner som følge av mobilitetsrådgivningen, vil det likevel omfatte et stort antall bilreiser.

Det kan hevdes at arbeidsreisene og hvordan de foregår, er arbeidsgivernes ansvar. Reisemåten og reiselengden (transportarbeidet) er avhengig av det lokaliseringsvalget som gjøres og om arbeidsgiverne legger til rette for bilbruk. Arbeidsgiverne bør selv ha stor interesse av å redusere bilbruken fordi det vil bidra til bedre fremkommelighet for ren nyttetransport og tjenestereiser som må

foretas med bil. Dette bør også ses som en utfordring i forhold til bedriftenes mulighet for å bli kvalifisert til en ettertraktet miljøsertifisering.

Mobilitetsrådgivning fokuserer i stor grad på å påvirke ledelse og ansatte i virksomheter som allerede er etablert. Grunnlaget for de tiltak som foreslås og eventuelt gjennomføres, bør baseres på en grundig gjennomgang av eksisterende situasjon, transportmønster og transportmuligheter for så å kunne utarbeide en konkret transportplan der den aktuelle bedrift og myndighetene får klare oppgaver å følge opp.

5.2 Hva bør kommunen gjøre videre?

Dette dokumentet gir ikke i seg selv en slik avklaring, men det er et bidrag til å ta opp en diskusjon om temaer der det må etableres et nærmere samarbeid med sentrale myndigheter. Det bør helt klart satses på mobilitetsrådgivning i tiden fremover.

Vi har diskutert enkelte tiltak som kan inngå i dette arbeidet. De seks tiltakene som er tatt opp her har svært ulike karakteristikk, ansvarsforhold og virkninger. Dette er ikke minst en utfordring når man skal avklare hvilke tiltak som bør introduseres parallelt for å få ønsket effekt. Utover disse seks tiltakene finnes det en rekke tiltak som har vært benyttet i norske og utenlandske byer.

Det er ikke enkelt å rangere tiltakene i forhold til kostnad og nytte (effekt). Virkningen vil avhengig av en rekke faktorer. Dette gjelder ikke minst i hvilken grad aktørene på ulike myndighetsnivåer, arbeidsgiverne og ansatte kan samarbeide og koordinere sine interesser. Konklusjonen er at tiltakene er så forskjellige at det er vanskelig å få til en direkte, sammenlignende evaluering.

To av de tiltakene som er tatt opp, er et rent kommunalt ansvar og kan til lave kostnader gjennomføres fullt ut innenfor gjeldende lovverk. Det gjelder parkeringsnormer og boligsoneparkering. Kommunen kan bestemme hvor mange parkeringsplasser som skal tillates i tilknytning til et utbyggingsprosjekt. Dette gjelder i hovedsak hvor mange nye parkeringsplasser som skal tillates. Derimot er det langt vanskeligere å gå inn for å endre (reducere) et parkeringstilbud som tidligere har blitt godkjent. Parkeringsnormene har derfor i hovedsak en langsiktig effekt. Det er også noe usikkert i hvilken grad planmyndighetene ser de ulike parkeringsformål i sammenheng.

Boligsoneparkering forutsetter et samarbeid mellom flere aktører der både beboere og lokal næringsvirksomhet må bringes inn. Dette tiltaket berører i hovedsak eksisterende parkering på gater og veier. Det innebærer vanligvis en fordel for beboere i området og en vanskeligere situasjon for andre (fremmedparkering).

Arbeidsgivere kan i dag gi frivillig *tilskudd til ansattes sykling og deres kollektivreiser*, men de ansatte må skatte av dette beløpet og det skal innbetales arbeidsgiveravgift. Dette innebærer en del ekstra administrasjon for relativt små beløp og har derfor fått liten utbredelse. Nyten i form av redusert bilbruk vil ofte være liten når tiltakene gjennomføres alene.

Det er trolig viktigere å argumentere for *likebehandling av transportmidlene* skattemessig sett. Hvorfor skal bare de som kjører bil få en del av sine

reisekostnader skattefritt dekket av arbeidsgiver? Det kan argumenteres for at man bør finne frem til mer rettferdige skatte- og avgiftsordninger. Et samarbeid med skattemyndighetene kan gi de raskeste og mest direkte og virkningene. Dette har man fått til i flere andre land som for eksempel USA, England og Nederland.

En relativt enkel endring i praktiseringen av skattelovgivningen vil gjøre at arbeidstakere som får gratis parkeringsplass av sin arbeidsgiver må skatte av denne fordelene. Slik praksis er innført i Sverige, men får foreløpig mest betydning for arbeidsreiser til sentrale deler av de største byene der parkeringsplassene har høy verdi. På sikt kan det derfor være aktuelt å fastsette en verdi på en parkeringsplass uansett hvor arbeidsplassen er lokalisert.

En transportplan bidrar til en bevisstgjøring, men den skal også føre til en konkret handlingsplan som angir hvilke tiltak som er nyttigst å følge opp i hvert enkelt tilfelle. Hjemmel for å kunne kreve at bedrifter og offentlige etater utarbeider transportplaner finnes trolig ikke i dag. Et frivillig samarbeid med enkelte arbeidsgivere som ser fordeler i dette er ikke tilstrekkelig på sikt. Det er lite forpliktende og det gir ikke noen garanti for at planene følges opp. Uten offentlig finansiering og støtte til veiledning og rådgivning vil det også medføre kostnader for en bedrift.

På sikt bør det arbeides for at utarbeidelse av transportplaner kan bli obligatorisk både for ny utbygging og for eksisterende virksomheter. I dag synes det mest nærliggende å vurdere om krav om en transportplan med konkrete målsetninger kan knyttes direkte opp mot forurensningslovgivningen. Det forutsettes konkrete tiltaksplaner for å holde forurensning og støy innenfor gitte grenseverdier. Det bør derfor vurderes om kommunen skal ta initiativ overfor Statens forurensningstilsyn og Miljøverndepartementet.

På litt lengre sikt synes det å være muligheter for at transportplaner i en eller annen form kan knyttes til ny plan- og bygningslov. Da er det viktig at det presiseres at transportplaner ikke bare skal gjelde ny utbygging, men også eksisterende (pågående) virksomheter. For å få diskutert disse mulighetene bør kommunen søke samarbeid med planlovsekretariatet i Miljøverndepartementet.

På basis av den gjennomgangen som er gjort i kapitlene foran har vi sammenstilt våre vurderinger av status, ansvarsforhold og effekter for de seks tiltakene i tabellen nedenfor. Vi mener at tiltakene samlet sett vil gi stor effekt når det gjelder å begrense bilbruken til arbeidet uten at kostnadene blir betydelige. Dette avhenger i stor grad av hvordan man vurderer verdien av at folk får kjøre bil til arbeidet og de miljøkostnadene det medfører. De som ikke lenger får kjøre til arbeidet vil oppfatte dette som en ulempe, men dette må ses i forhold til eventuell samfunnsmessig nytte.

Tabell 1. Oversikt over status, ansvarsforhold og eventuell effekt av seks tiltak knyttet til mobilitetsrådgivning.

Tiltak	Gjennomførbart i Oslo	Ansvarlig for gjennomføring	Ansvarlig for utvikling	Vurdering av effekt	Kostnad
Parkeringsnormer	Ingen hindring	Kommunen	Kommunen	Liten	Ingen
Skatt på parkeringsplass	Utfordring	Stat	Stat	Stor	Liten
Boligsoneparkering	Ingen hindring	Kommunen	Kommunen	Middels	Liten
Tilskudd til kollektivreise	Liten hindring ¹	Kommune og stat	Kommunen, arbeidsgiver og stat	Liten /middels	Middels
Sykkelgodtgjørelse	Liten hindring ¹	Kommunen og stat	Arbeidsgiver og stat	Liten	Liten
Transportplan	Uklart, (mulig?)	Kommunen og stat	Stat	Stor	Relativt liten

¹Tiltaket er gjennomførbart i dag, men foreløpig begrenses mulig effekt av at det må betales inntektsskatt av godtgjørelsene.
TØI-rapport 801/2005

Man må være klar over at disse tiltakene vanskelig kan sammenlignes og at det er vesentlig forskjell i om de rettes mot nyetableringer (utbygging) eller mot eksisterende virksomheter. Transportplanen er et viktig og til dels nødvendig redskap for å få oversikt over ulike tiltak i en aktuell situasjon. Trolig er det andre tiltak enn de som er diskutert i dette notatet som også kan benyttes og som kan ha stort effekt.

En transportplan kan i seg selv ikke gi stor direkte effekt, men den er et viktig utgangspunkt for å beslutte hvilke tiltak en virksomhet bør iverksette – og da gjerne i samspill med kommunen, veimyndigheter, kollektivselskap og de ansatte. Den skal bidra til å tydeliggjøre behovet og virkninger av tiltak og derfor stimulere til at de blir gjennomført. Derfor har vi valgt å si at den gir stor effekt til relativt liten kostnad.

Parkeringsnormer og boligsoneparkering koster lite å planlegge og gjennomføre. Utbyggers kostnader blir redusert for hver parkeringsplass han slipper å anlegge. Boligsoneparkering vil begrense muligheten for fremmedparkering i boligstrøk. Driftskostnader og overvåking dekkes vanligvis inn ved avgifter og gebyrer knyttet til ordningen.

Tabellen viser at vi anser innføring av skatt på fordelen av en gratis parkeringsplass å være en utfordring som det er viktig å ta opp overfor staten. Det er trolig viktig at man raskt satser på å komme lenger enn den tilnærmingen man benytter i Sverige. Der skattlegges markedsverdien av en gratis parkeringsplass i sentrale deler av byen. Det er i ytterrområdene at det er mulig å etablere et stort antall nye parkeringsplasser til en lav kostnad. Derfor bør det arbeides for å få til en skattlegging av all arbeidsreiseparkering enten det rettes mot brukeren eller arbeidsgiveren.

Vi vurderer effekten av tilskudd til kollektivreise eller godtgjørelse for å sykle til arbeide til å være middels eller små. Utgangspunktet for denne vurderingen er eksisterende regelverk der arbeidstakeren må skatte av slik godtgjørelse. Også hvis tilskuddene i en fremtidig situasjon kan gis uten at de blir skattlagt, vil det gi begrenset direkte effekt i forhold til bilbruk. Det vil likevel være nyttig for arbeidsgiver og dem som endrer reisemåte. Dette gjelder ikke minst de helse-

messige effektene. Denne vurderingen gjelder tiltaket isolert sett. Så lenge arbeidstakerne fortsatt får gratis parkeringsplasser vil dette begrense effekten av godtgjørelse for å benytte mer miljøvennlige transportmåter.

Fordi vi mangler erfaring med mobilitetsrådgivning i Norge er det ikke etablert noen metode for evaluering av tiltakene. Dette må derfor anses å være en foreløpig oversikt. Parallelt med en sterkere satsning på mobilitetsrådgivning i norske byer bør det derfor også arbeides med å styrke kunnskapen om tiltakenes effekter og hvordan et samspill mellom ulike tiltak kan bidra til økt nytte.

Tabellen viser at det er tiltak kommunen kan gjennomføre i dag, mens andre tiltak forutsetter et samarbeide med nasjonale myndigheter. Dette samarbeidet innebærer egentlig at kommunen må argumentere overfor nasjonale myndigheter for at deler av lovverket tilpasses overordnede målsettinger om å begrense bilbruken i byområdene. Dette gjelder spesielt de skattemessige forholdene.

6 Referanser

- Amundsen, Astrid Helene, Kolbenstvedt, Marika og Lerstang, Tor 2003. *Miljøsoner - bedre miljø i byer og tettsteder. Muligheter og utfordringer*. TØI rapport 630/2003
- Berge, Guro mfl., 1998. *Scenarier for bærekraftig og miljøtilpasset transport*. TØI notat 1121/1998
- Brendemoen, Anne, Mundal, Jostein og Wærness, Eirik 1999. *Mer marked i parkeringspolitikken?* ECON, Rapport 23/1999
- Committee for Study on Urban Transportation Congestion Pricing 1994. *Curbing Gridlock. Peak-Period Fees to Relieve Traffic Congestion*. Vol I and II. National Research Council, Special Report 242, Washington D.C.
- COST 2005. *Parking Policies and the Effects on Economy and Mobility*. Report on COST Action 342.
- Denstadli, Jon Martin 2002. *RVU 2001. Arbeids- og tjenestereiser*. TØI rapport 596/2002
- Department for Transport 2002a. *Making travel plans work*. Lessons from UK case studies.
- Department for Transport 2002b. *Making travel plans work*. Case study summaries.
- ECMT/OECD 2003a. *Managing the Fundamental Drivers of Transport Demand*. Proceedings of the international seminar in Paris, December 2002
- ECMT/OECD 2003b. *Implementing Sustainable Urban Travel Policies*. National Reviews.
- ECON 1996. *Skatteregler og bilbruk*. Rapport 39/96
- ECON, 1998a. *Omfang og fordeling av firmabilordninger og andre naturalytelser*. Rapport 35/98 (utarbeidet innenfor LOKTRA-programmet)
- ECON, 1998b. *Bilordninger i norske bedrifter*. Rapport 36/98 (utarbeidet innenfor LOKTRA-programmet)
- ECON, 1999. *Mer marked i parkeringspolitikken*. Rapport 23/99 (utarbeidet innenfor LOKTRA-programmet)
- Engebreetsen, Øystein 1996. *Lokalisering, tilgjengelighet og arbeidsreiser. En analyse av arbeidsreiser i Osloregionens sørkorridor basert på kriteriene i ABC-systemet*. TØI notat 1048/1996
- Engebreetsen, Øystein 2005. *Lokaliseringsmønster og reisevaner i storbyene*. Plan 5/2005
- Engebreetsen, Øystein og Hanssen, Jan Usterud 1994. *Arealbruk og transport. Retningslinjer for samordnet planlegging i Storbritannia og Nederland*. TØI rapport 228/1994
- EPA 2001. *Parking Cash Out: Implementing Commuter Benefits Under the Commuter Choice Leadership Initiative*. US Environmental Protection Agency.
- Eriksen, Knut S., Tom E. Markussen, Konrad Pütz, 1999. *Marginale kostnader ved transportvirksomhet*. Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 464/1999.

- Fearnley, Nils og Jon-Terje Bekken. 2005. *Litteraturstudie av langtidselastisiteter*. Publiseres i løpet av 2005.
- Feychting, Annika og Nilsson, Ann-Sofie 2001. *Utredning om lagstifningshinder för stimulans till mer miljöanpassade resor och transporter*. Vägverket, publ nr 2001:28
- Finans- og tolldepartementet 1996. *Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting*. NOU 1996:9
- Finansdepartementet 2003. *Bilavgifter*. Rapport fra en arbeidsgruppe. Avgitt til FD 30.april 2003
- Finansdepartementet 2004a. *Skatte-, avgifts- og tollvedtak – for budsjetterminen 2005*. St.prp. nr. 1 (2004-2005)
- Finansdepartementet 2004b. *Skatte- og avgiftsopplegget 2005 – lovendringer*. Ot.prp. nr. 1 (2004-2005)
- Fridstrøm, Lasse, Minken, Harald og Vold, Arild 1999. *Vegprising i Oslo: virkninger for trafikantene*. TØI rapport 463/1999
- Göteborgs Stad 2003(?). *Förmånsbeskattning av fri parkering. Effekter på arbetspendlingen till och från centrala Göteborg*. Trafikkontoret
- Göteborgs Stad 2005. *Miljövänliga arbetsresor. Tre förslag från Göteborgs Stad*. Trafikkontoret
- Hagen, Karl Erik 2003. *Beskrivelse av eksisterende skatte- og avgiftsordninger for personbiler*. TØI arbeidsdokument TR/1156/2003
- Hanssen, Jan Usterud 2001. *Kan noe gjøres for å påvirke dagens tilbud om "gratis parkeringsplass? Gjennomgang av tiltak i England og USA som grunnlag for en norsk tilnærming*. TØI arbeidsdokument TR/0977/2001
- Hanssen, Jan Usterud 2002. *Parkeringspolitikk og bærekraftig byutvikling*. TØI rapport 615/2002
- Hanssen, Jan Usterud 2003a. *Bedrifters tiltak for å begrense bilbruk og transport omfang*. TØI rapport 639/2003
- Hanssen, Jan Usterud 2003b. *Mobility Management. En effektiv strategi for å begrense bilbruken i byer?* TØI rapport 669/2003
- Hanssen, Jan Usterud og Lerstang, Tor 2002. *Parkering som virkemiddel for å begrense biltrafikken. Hvilke tiltak bør inngå i en regional parkeringspolitikk i Oslo/Akershusregionen?* TØI rapport 584/2002
- Havnen, Eli og Stølan, Arne 2002. *Oppsummering av resultater fra modellkjøringer av ulike scenarier. Notat til arbeidet med strategiske analyser, NTP 2006-2015 Oslo/Akershus*. Civitas, mars 2002
- Jansson, Jan Owen og Wall, Richard 2002. *Vad betyder fri parkering för vägtrafiksituationen i Stockholms-området?* Linköpings universitet
- Kasin, Olav 2000. *Miljøvennlig bytransport i Oslo*. Sluttrapport.
- Knight, Paul; Van den Branden, Tone; Potter, Stephen; Enoch, Marcus and Ubbels, Barry 2000. *Fair and efficient pricing in transport - the role of charges and taxes*. European Commission DG TREN 2000. Final report, April 2000.
- Kågeson, Per 2003. *Minskad trängsel genom förändrad parkeringspolitik*. Promemoria nr 15, Regionplane- och trafikkontoret, Stockholms län.
- Larsen, Odd I 1998. *Elementer i en "optimal" bytransportpolitikk*. TØI rapport 408/1998

- Larsen, Odd I 2001. *Modell for rushtidsreiser i et stilisert byområde*. TØI arbeidsdokument PT/1464/2001
- Larsen, Odd I., 1997. *Kostnadseffektiv rushtrafikk. Nyten av veikapasitet, køprising og kollektivsatsing*. TØI rapport 346/1997
- Larsen, Odd I. og Hamre, Tom Normann 2000. *Tidsdifferensiering av satsene for bompengeringen i Oslo*. TØI notat 1155/2000
- Lodden, Unni 2002. *Sykkelpotensialet i norske byer og tettsteder*. TØI rapport 561/2002
- Lundgren, Karin m fl 2001. *Lagstiftning för att förändra arbetsresor – sammanfattning och slutsatser*. Vägverket, publ. nr 2000:59
- Miljøverndepartementet 2002. *Bedre miljø i byer og tettsteder*. St.meld.nr.23 (2001-2002)
- Miljøverndepartementet 2003. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag*. NOU 2003:14
- Minken, Harald, Knut S. Eriksen, Hanne Samstad og Kjell Jansson. 2001. *Nyttetekostnadsanalyse av kollektivtiltak - Veileder*. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 526A/2001.
- Norheim, Bård. 2005. *Samfunnsøkonomisk analyse av kollektivtransportens inntektsgrunnlag*. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 767/2005.
- NOU 1996. *Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting. "Grønn skattekommissjon" opprettet 9. desember 1994*. Avgitt til Finansdepartementet 6. juni 1996. NOU 1996:9
- NOU 2003. *Skatteutvalget. Forslag til endringer i skattesystemet. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. januar 2002*. Avgitt til Finansdepartementet 6. februar 2003. NOU 2003:9
- OECD 2002a. *Road Travel Demand. Meeting the Challenge*. Paris
- OECD 2002b. *Managing Commuters' Behaviour. A New Role for Companies*. Paris
- Office of the Deputy Prime Minister 2002 (revidert 2004). *Planning Policy Guidance 13: Transport*
- Oslo kommune 2003. *Strategi for bærekraftig utvikling*. Bystyret 11.06.2003
- Oslo kommune 2004a. *Statistisk årbok for Oslo 2004*.
- Oslo kommune 2004b. *Parkeringsnormer for næring og offentlig formål i Oslo*. Veiledningshefte. Plan- og bygningsetaten.
- Oslo kommune 2005. *Parkeringspolitikk for Oslo*. Byrådssak 69/05
- Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Buskerud fylkeskommune 2003. *Forslag til klima- og energihandlingsplan for Osloregionen*.
- Oslo kommune og Statens vegvesen Region øst 2004. *Luftkvalitet i Oslo. Tiltaksutredning med forslag til handlingspakker*.
- Plan- og bygningsetaten 1992. *Privat og offentlig parkeringstilbud innenfor Kirkeveiringen i Oslo*. Prosamrapport nr 24.
- Plan- og bygningsetaten 2003. *Parkeringsnormer for boliger i Oslo*. Veiledningshefte. Rapport nr. 2-2003

- Plan- og bygningsetaten 2004. *Parkeringsnormer for næring og offentlig formål I Oslo*. Veiledningshefte.
- Potter, Stephen 1999. Tax and green transport plans. *Town & Country Planning*, vol 68. no 2, February 1999 pp 48-51.
- Potter, Stephen, 2001. *Understanding Taxation and Travel Plans*. Paper, The Open University.
- Potter, Stephen, Enoch, M. and Rye, Tom 2001. *The Potential for Further Changes to the Personal Taxation Regime to Encourage Modal Shift*. Final report. The Open University. (Også utgitt under samme tittel av Department for Transport, oktober 2001)
- PROSAM 2003. *Reisevaner i Oslo og Akershus 2002*. PROSAM-rapport nr 100
- Rekdal, Jens 1999a. *Yrkesaktives reiseaktivitet. En analyse av faktorer som påvirker bilordninger, parkeringsmuligheter, omfang og transportmiddelbruk på reiser til/i arbeid i Oslo-området*. TØI rapport 444/1999
- Rekdal, Jens 1999b. *Næringslivets tilbud av bilordninger og parkeringsmuligheter til ansatte*. TØI arbeidsdokument, PT/1349/99
- Robèrt, Markus og Börjesson, Maria 2003. *Company incentives and tools for promoting telecommuting*. Paper, Association for European Transport, Strasbourg
- Rye, Tom and Ison, Stephen 2005. Overcoming the barriers to the implementation of car parking charges at UK workplaces. *Transport Policy* 12(2005) pp 57-64
- Samferdselsdepartementet, 1997. Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007. *St.meld. nr. 37 (1996-97)*
- Samferdselsdepartementet 2000. Nasjonal transportplan 2002-2011. *St.meld. nr. 46 (1999-2000)*
- Samferdselsdepartementet 2002. Bedre kollektivtransport. *St.meld.nr. 26 (2001-2002)*
- Samferdselsdepartementet 2004. Nasjonal transportplan 2006-2015. *St.meld. nr. 24 (2003-2004)*
- Shoup, Donald 2005a. *The High Cost of Free Parking*. Planners Press, Chicago
- Shoup, Donald 2005b. *Parking Cash Out. Planning Advisory Service (PAS)*. Report number 532. American Planning Association.
- Skattedirektoratet, 2001. *Lignings-ABC 2001*.
- Skogstad, Hans Petter og Johansen, Kjell Werner 2000. *Areal- og transportmarkedet i byer*. LOKTRA. Synteserapport nr 1. Norges forskningsråd
- Skaaraas, Helge 1998. *Parkeringsregulering som miljøpolitisk virkemiddel i byer og tettsteder*. Advokatfirmaet Bjørge og Skaaraas.
- Stangeby, Ingunn 1997. *Persontransport i arbeid*. TØI rapport 375/1999
- Statens forurensningstilsyn 1999. *CO₂-utslipp, areal- og transportpolitikk. Utslippsreduksjoner ved ikke-tekniske tiltak*. Rapport 99:07
- Statens forurensningstilsyn 2001a. *Miljørapport 2000. Grønt SFT*. Notat 1808/2001
- Statens forurensningstilsyn 2001b. *Grønn stat og offentlige rammebetingelser. Hindrer de gjennomføring av miljøtiltak?* Notat 1849/2001 (utarbeidet av Interconsult ASA)
- Statens vegvesen 2005. *Eksempelsamling. Tiltak i virksomheter som fremmer miljøvennlig transport*. Utbyggingsavdelingen. UTB 2005/01

- Sælensminde, Kjartan, 2002. *Gang- og sykkelvegnett i norske byer. Nytte-kostnadsanalyser inkludert helseeffekter og eksterne kostnader av motorisert vegtrafikk*. TØI rapport 567/2002
- Transit Cooperative Research Program 2003. *Strategies for Increasing the Effectiveness of Commuter Benefits Programs*. TCRP report 87, Transportation Research Board, Washington D.C
- Transportrådet 2001. *Cykelbus 'terprosjektet i Århus. Fra bil til sykkel eller bus med positive virkemidler – prosjektevaluering*. Transportforskningsgruppen, Aalborg Universitet, notat nr 01-01
- USDoT og USEPA. *Commuter Choice primer. An Employers Guide to Implementing Effective Commuter Choice Programs*. (<http://www.commuterchoice.gov/>)
- Vibe, Nils, Engebretsen, Øystein og Fearnley, Nils 2005. *Persontransport i norske byområder. Utviklingstrekk, drivkrefter og rammebetingelser*. TØI rapport 761/2005
- Vägverket 2001a. *Lagstiftning för att förändra arbetsresor. Samanfattning och slutsatser*. Publ nr 2001:59. J&W Management
- Vägverket 2001b. *Utredning om lagstiftningshinder för stimulans till mer miljöanpassade resor och transporter*. Publ nr 2001:28. J&W Samhällsbyggnad.
- Vägverket 2004
Internationell studie av mobilitetsplaner och förprovning av transportintensiv värksamhet. Publikation 2004:116

Transportøkonomisk institutt

Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

- utfører forskning til nytte for samfunn og næringsliv
- har rundt 70 forskere med høy, flerfaglig samferdselskompetanse
- samarbeider med en rekke samfunnsinstitusjoner, forsknings- og undervisningssteder i Norge og i utlandet
- gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag av høy kvalitet innen områder som trafiksikkerhet, kollektivtransport, miljø, reisevaner, reiseliv, planlegging, beslutningsprosesser, transportøkonomi og næringslivets transporter
- driver aktiv forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, internett, tidsskriftet Samferdsel og andre nasjonale og internasjonale tidsskrifter

Transportøkonomisk institutt

Stiftelsen Norsk senter
for samferdselsforskning
P.b. 6110 Etterstad
0602 Oslo

Telefon 22 57 38 00

www.toi.no