

Tanja Loftsgarden
Jørgen Aarhaug
Jan Usterud Hanssen
TØI rapport 1129/2011

tøi Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning



Endringer i dagens skatte- og
avgiftssystem som kan stimulere til
miljøvennlig transport

Endringer i dagens skatte- og avgiftssystem som kan stimulere til miljøvennlig transport

Tanja Loftsgarden
Jørgen Aarhaug
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: Endringer i dagens skatte- og avgiftssystem som kan stimulere til miljøvennlig transport

Forfattere: Tanja Loftsgarden
Jørgen Aarhaug
Jan Usterud Hanssen

Dato: 01.2011

TØI rapport: 1129/2011

Sider 31

ISBN Elektronisk: 978-82-480-1192-7

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Klima- og forurensningsdirektoratet

Prosjekt: 3659 - Endring i skatte- og avgiftssystemet for å stimulere til miljøvennlig transport

Prosjektleder: Tanja Loftsgarden

Kvalitetsansvarlig: Arvid Strand

Emneord: Avgiftssystem
Miljøvennlig transport
Skatt
Tiltak

Sammendrag:

Dagens skatte- og avgiftssystem favoriserer bruk av bil framfor mer miljøvennlige transportmidler som kollektivtransport, gange og sykkel. Rapporten beskriver tiltak som kan tas i bruk for å endre denne praksisen. Tiltakene er vurdert med hensyn til potensialet for reduksjon i biltrafikk, effekt på skatteproveny og gjennomførbarhet. Konklusjonen er at det mest virkningsfulle tiltaket er å øke bilistenes utgifter til parkering. Samtidig kan kjøregodtgjørelser legges til rette for bruk av miljøvennlige transportmidler, ved å øke kilometersatsene for kollektivtransport, gående og sykkel og redusere satsen for bil. I tillegg kan dagens firmabilordning gjøres mindre fordelaktig. Noen av tiltakene krever lovendringer og kan derfor være vanskelig å gjennomføre.

Title: Tax system changes to encourage environmentally friendly transport

Author(s): Tanja Loftsgarden
Jørgen Aarhaug
Jan Usterud Hanssen

Date: 01.2011

TØI report: 1129/2011

Pages 31

ISBN Electronic: 978-82-480-1192-7

ISSN 0808-1190

Financed by: Climate and Pollution Agency

Project: 3659 - Endring i skatte- og avgiftssystemet for å stimulere til miljøvennlig transport

Project manager: Tanja Loftsgarden

Quality manager: Arvid Strand

Key words: Measures
Sustainable Transport
Taxes

Summary:

The current tax system in Norway favours the use of cars rather than more environmentally friendly means of transport, such as public transport, walking and cycling. This report describes measures that can be applied in order to change this situation. Various policy measures are assessed in terms of their potential to reduce car use, of their impact on tax revenues, and of their feasibility. The most effective measure seems to be an increase of car drivers' costs of parking. At the same time, employers' mileage allowance can favour more environmentally means of transport, by increasing the mileage rate for use of public transport, walking and bicycle, while reducing the rate for car use. Because some of these measures require legislative changes, they could be difficult to implement.

Language of report: Norwegian

Rapporten utgis kun i elektronisk utgave.

This report is available only in electronic version.

Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

På oppdrag fra Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) har Transportøkonomisk institutt vurdert hvilke elementer i dagens skatte- og avgiftssystem som kan endres for at offentlige og private bedrifter i større grad kan stimulere sine ansatte til å benytte miljøvennlig transport.

I dagens lovverk må arbeidsgiver betale avgift, og arbeidstaker skatte, ved subsidiering av kollektivt periodekort eller andre godtgjørelser for miljøvennlig transport. Arbeidsgiver kan imidlertid tilby ansatte gratis parkeringsplass uten at en slik naturaltelse får skattemessig effekt. Disse to forholdene er utredet tidligere og omtales kun kort i rapporten. Hovedproblemstilling i rapporten er andre tiltak som kan endres i dagens lovverk.

Rapporten oppsummerer dagens praksis og gir en grov vurdering av hvilke økonomiske virkninger en gjennomføring av endringene vil ha for arbeidsgiver, arbeidstaker og myndigheter. Avslutningsvis gis en anbefaling om hvilke endringer i lovverket som kan gjennomføres. En detaljert vurdering av effekter, konsekvenser og provenyendringer har det, innenfor rammen for dette prosjektet, ikke vært mulig å gjennomføre.

Prosjektet har vært gjennomført i løpet av desember 2010, med en revidering av rapporten i januar måned på grunnlag av tilbakemelding fra oppdragsgiveren. Kontaktperson hos Klif har vært Roar Gammelsæter. Ved Transportøkonomisk institutt har Tanja Loftsgarden vært prosjektleder, med Jørgen Aarhaug og Jan Usterud Hanssen som medarbeidere. Arvid Strand har vært ansvarlig for kvalitetssikring av rapporten.

Oslo, februar 2011
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
instituttssjef

Arvid Strand
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn for prosjektet	1
1.2	Formål med prosjektet	2
1.3	Rapportens innhold og struktur.....	2
2	Ulik praksis ved subsidiering av parkeringsplass og månedskort	3
2.1	Bakgrunn.....	3
2.2	Oppsummering av dagens praksis	3
2.3	Konsekvenser av dagens praksis og anbefaling til endringer i lovverk...6	
3	Andre mulige virkemidler innenfor skatte- og avgiftssystemet.....	11
3.1	Skattlegging av parkeringsplasser	11
3.2	Innføring av parkeringsavgift på parkeringsplasser.....	12
3.3	Firmabil.....	13
3.4	Skattefradrag og kjøregodtgjørelser.....	15
3.5	Mer fleksible arbeidstider og -steder	18
3.6	Differensiert skatt ved ulik lokalisering.....	19
4	Konklusjon - vurdering av tiltak og effekt	22
4.1	Effekt av tiltakene	22
4.2	Konklusjon.....	24
4.3	Anbefaling	26
5	Referanser.....	27
	Vedlegg 1 Eksempler på tiltak.....	29

Sammendrag:

Endringer i dagens skatte- og avgiftssystem som kan stimulere til miljøvennlig transport

TØI rapport 1129/2011

Forfattere: Tanja Loftsgarden, Jørgen Aarhaug og Jan Usterud Hanssen
Oslo 2011, 31 sider

Dagens skatte- og avgiftssystem favoriserer bruk av bil framfor mer miljøvennlige transportmidler som kollektivtransport, gange og sykkel. Rapporten beskriver tiltak som kan tas i bruk for å endre denne praksisen. Tiltakene blir vurdert med hensyn til potensialet for reduksjon i biltrafikk, effekt på skatteproveny og gjennomførbarhet. Konklusjonen er at det mest virkningsfulle tiltaket er å øke bilistenes utgifter til parkering. Samtidig kan kjøregodtgjørelser legge til rette for bruk av miljøvennlige transportmidler, ved å øke kilometersatsene for kollektivtransport, gående og sykkel og redusere satsen for bil. I tillegg kan dagens firmabilordning gjøres mindre fordelaktig. Noen av tiltakene krever lovendringer og kan derfor være vanskelig å gjennomføre.

Bakgrunn

Transportøkonomisk institutt har på oppdrag fra Klima- og forurensningsdirektoratet gjort en vurdering av hvilke elementer i dagens skatte- og avgiftssystem som kan endres for at offentlige og private virksomheter kan stimulere sine ansatte til å benytte miljøvennlig transport. Rapporten beskriver ulike tiltak og vurderer potensialet i disse for reduksjon i biltrafikk, effekt på skatteproveny og gjennomførbarhet.

Problemer ved dagens praksis

Dagens praksis er at arbeidsgivere kan tilby sine ansatte gratis parkeringsplass uten at et slikt "frynsegode" får skattemessig effekt. Verdien av subsidierte eller gratis kollektivreiser må derimot arbeidstakerne betale skatt av. Skattlegging av bruk av parkeringsplasser er i prinsippet skattlegging av en naturalytelse. I det norske skattesystemet skal det skattes av alle inntekter og verdier. Dette betyr at alle fordeler ved arbeid er skattepliktige, uavhengig om de mottas som lønn eller naturalytelser. Av ulike hensyn er det flere unntak fra denne skattleggingen. Ett av disse unntakene er gratis parkering.

Bakgrunnen for at gratis parkering ikke skattlegges, ligger i problemer med å gjennomføre dette i praksis. Problemet gjelder usikkerhet knyttet til å avgrense hvem som skal betale en slik skatt, og hvordan subsidiert og gratis parkeringsplass skal verdsettes. Myndighetene finner det vanskelig å verdsette parkeringsplasser ved arbeidsstedet og knytte denne verdien til den enkelte arbeidstakers bruk. Derfor blir ikke parkeringsplassen skattlagt slik lovverket tilsier. En konsekvens av dette er at det er enklere å subsidiere en arbeidsreise med bil enn det er å subsidiere en kollektivreise. Selv om skattepraksis ikke er i samsvar med skattelovgivningen på dette området, synes det å være vanskelig å få endret praksisen og derved få en mer lik behandling av de to transportformene. Problemstillingen er gjentatte ganger blitt tatt opp i Stortinget, og flere forslag til endringer har vært diskutert. Det synes imidlertid å være vanskelig å få gjennomslag for at det følges opp.

Mulige endringer i dagens skatte- og avgiftssystem

Skattlegging av parkeringsplasser er mer formålstjenlig enn skattefritak på kollektivreiser

En skattemessig likebehandling av parkeringsplasser og kollektivreiser kan gjøres ved å gi skattefradrag for begge godene, eller ved å skattlegge begge. Av disse alternativene finner vi skattlegging av begge godene som et mer formålstjenlig tiltak enn å gi begge godene skattefritak. Et skattefritt eller gratis månedskort kan føre til at ikke bare tidligere bilister, men også gående og syklende overføres til kollektivtransporten. Det synes også å være vanskelig å få de ansatte til å velge kollektivtransport framfor bil dersom de fortsatt har tilgang til en parkeringsplass. En skattlegging av både private og kommunale parkeringsplasser er derfor et mer målrettet tiltak enn skattefritak på kollektivreiser.

Det finnes alternative tiltak som kan gi en tilsvarende effekt på reisemiddelfordelingen gjennom høyere priser på parkering. For det første er det mulig å innføre avgift på parkeringsplasser. Dette kan gjøres enten ved at kommunene krever avgift, eller ved at kommunen pålegger private virksomheter å kreve avgift. For det andre kan det innføres skatt på tilbudte parkeringsplasser enten ved å innføre eiendomsskatt på parkeringsplasser eller ved å skattlegge tilbud om gratis parkeringsplass.

Hvor stor effekt tiltakene vil ha på reisemiddelfordelingen og skatteprovenyet, vil avhenge av hvordan tiltakene utformes, og hvor stor den økte ulempen ved å benytte bil til arbeidsreiser blir. Tiltak som øker kostnadene ved å parkere ved arbeidsplassene, krever en lovendring, eller en endring i praksis, og vil derfor måtte vedtas politisk.

Gode ordninger for bilbaserte reiser kan reduseres

Dagens ordning med firmabil gir skattefordeler, noe som kan bidra til å gjøre bilreiser mer fordelaktige enn bruk av miljøvennlige transportmidler. Ordningen med firmabil kan også føre til mer bilbruk med private formål. For å gjøre firmabilordningen mindre attraktiv, kan skatteordningen fjernes og heller erstattes med en ordning som gir skattefordeler ved bruk av bilpool på arbeidsplassen. Slik vil bilen kun benyttes til tjenestereiser. Eventuelt er det mulig å innføre en

differensiert firmabilløsning etter hvor ”miljøvennlig” bilen er i forhold til utslipp av blant annet CO₂ og NO_x (el-bil, hybridbil, osv).

Arbeidsreiser er i dag fradragsberettiget dersom de overstiger 19,5 kilometer hver veg. Dette kan bidra til å gjøre et bilbasert bosetningsmønster mer attraktivt. En mulig løsning er å fjerne fradraget helt. En annen løsning kan være kun å gi skattefradrag for kollektivreiser. Begge deler vil kunne påvirke utbyggingsmønsteret og bilbruk på lengre sikt. Tiltaket forutsetter at arealutviklingen skjer i tilknytning til et kollektivsystem, og at det er etablert et attraktivt kollektivtilbud for de reisende.

Kjøregodtgjørelsen for tjenestereiser favoriserer i dag bruk av bil framfor andre transportmidler. Bruk av bil gis en godtgjørelse på 3,65 kr/km, el-bil 4 kr/km og andre transportmidler 1,5 kr/km. For å snu denne fordelingen, kan kilometersatsene endres i en mer ”grønn” retning, der gange og sykkel gis høyere godtgjørelser enn bil, eksempelvis 5 kr/km.

Noen av disse tiltakene krever lovendringer, og kan derfor være vanskelig å gjennomføre. Det vil i hvert fall kreve tid og ressurser. Endring av satsene for kjøregodtgjørelser forutsetter ikke endringer i lovverket, og kan derfor gjennomføres på en enklere måte.

Skattefordeler ved fleksible arbeidsordninger er et lite effektivt tiltak

Det er tvilsomt om tiltak for mer fleksible arbeidstider og -steder er et kraftfullt virkemiddel for å endre reisemiddelfordelingen i favør av miljøvennlig transport. Dagens skatteregler legger godt til rette for slike ordninger, uten at dette synes å gi store endringer i reisemiddelfordelingen. Fleksibel arbeidstid og fleksibelt arbeidssted fører trolig heller ikke til særlig endring i fordeling av arbeidsreiser over døgnet. Dette tilsier at det ikke er behov for ytterligere endringer i dagens system.

Lavere skatt ved sentral lokalisering kan være et effektivt tiltak, men vanskelig å gjennomføre

Dagens skatte- og avgiftssystem stimulerer til etablering av virksomheter på lite sentrale steder, hovedsakelig ved en differensiert arbeidsgiveravgift. Et alternativ til dagens system er å endre dagens differensiering til fordel for sentrale strøk. Slik vil en sentral beliggenhet som enkelt kan betjenes med kollektivtrafikk, gi lavere skatt enn ved en usentral beliggenhet. Dette vil kunne være et incitament for virksomhetene til å etablere seg i tilknytning til eksisterende bebyggelse og kollektivtransportsystemet.

Full arbeidsgiveravgift i hele landet vil stimulere til en mer sentral lokalisering av virksomheter og dermed kunne bidra til å endre reisemiddelbruken. Det vil også ha en positiv provenyeffekt. En omlegging av arbeidsgiveravgiften til å favorisere virksomheter som er sentralt lokalisert, vil trolig ha en større effekt på reisemiddelbruken, men også en negativ effekt på provenyet. Tiltaket krever imidlertid ikke kun en lovendring, men også en politisk kursendring. Tiltaket kan derfor være svært vanskelig å gjennomføre.

Konklusjon

Skatte- og avgiftssystemet, slik det er utformet i dag, gir klare insentiver til bilbruk. Dette påvirker hvordan bedriftene legger til rette for at de ansatte kan benytte bil på sine arbeidsreiser. En skattemessig likebehandling av parkeringsplasser og kollektivreiser kan gjøres ved å gi skattefradrag på begge godene, eller ved å skattlegge begge. Av disse alternativene finner vi at skattlegging av begge godene er et mer formålstjenlig tiltak enn å gi begge godene skattefritak. Dette med utgangspunkt i effekt på reisemiddelfordelingen.

Det mest virkningsfulle tiltaket vil være å øke bilistenes utgifter til parkering. Samtidig kan kjøregodtgjørelser legge til rette for bruk av miljøvennlige transportmidler, ved å øke kilometersatsene for kollektivtransport, gående og sykkel og redusere satsen for bil. I tillegg kan dagens firmabilordning gjøres mindre fordelaktig.

Flere av tiltakene krever lovendringer, og kan være vanskelig å gjennomføre. Dersom det er en målsetting å vri transportmiddelbruken i en mer miljøvennlig retning, kan det imidlertid prioriteres å endre disse aspektene i dagens skatte- og avgiftssystem. Endring av satsene for kjøregodtgjørelser i favør av de miljøvennlige transportmidlene forutsetter ikke endringer i lovverket, og kan slik gjennomføres på en enklere måte.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Det har vært et langsiktig nasjonalt mål å redusere klimagassutslipp fra transport i byene (NTP 2010-2019). Dersom vi skal kunne nå målet, må vi redusere behovet for transport (færre og kortere turer) og overføre mest mulig av transportbehovet til miljøvennlige transportmidler (kollektivtransport, gange og sykkel). Ved å redusere arbeidsreiser som utføres med bil, kan belastningen på gater og veier reduseres, noe som også fører til bedre fremkommelighet for vare- og nyttetransporten.

Tross målet om å redusere bilbruken, viser reisevaneundersøkelser (bl.a. RVU 2001 og RVU 2005) utført av Transportøkonomisk institutt, at vi reiser lenger enn tidligere, og at vi reiser mer med bil ¹ (Denstadli m.fl. 2006). Reiser til fots og med sykkel reduseres, mens kollektivdelen har stått relativt stille. En ny reisevaneundersøkelse ble gjennomført i 2009. Resultatene fra denne er under utarbeidelse, og vil være klar i månedsskifte januar februar 2011. Resultatene så langt tilsier imidlertid ikke store endringer i reisemiddelbruken.

Bilen er det dominerende transportmidlet på arbeidsreiser (Denstadli m.fl. 2006). Det er flere forhold som påvirker transportmiddelbruken på arbeidsreisen. Firmabilordning og andre typer bilgodtgjørelser stimulerer bilbruken, og 84 prosent av dem som har denne typen frynsegoder bruker bil til og fra arbeid (Denstadli 2002). Tilsvarende påvirker tilgang til parkeringsplass bilbruken. Bilbruken er markant høyere for dem som har god tilgang til parkering ved arbeidsplassen. Tre av fire som har gratis parkeringsplass som disponeres av arbeidsgiver, og hvor det alltid er ledig plass, bruker bil til jobb (Denstadli 2002).

På den annen side kan støtte til kollektivtransport være et virkemiddel for redusere bilbruken. Det har imidlertid vist seg å være utfordringer knyttet til skatte- og avgiftssystemet når det gjelder å subsidiere de ansattes arbeidsreiser med kollektivtransport samt gange og sykkel.

¹ Daglig tall for reiser per person økte fra 3,09 i 2001 til 3,33 i 2005. Daglig tall for reiser med bil pr. person økte fra 1,62 i 2001 til 1,81 i 2005

1.2 Formål med prosjektet

Oppdragsgiver, Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif), ønsker å få innspill til hvordan skatte- og avgiftssystemet kan endres slik at det i større grad enn i dag stimulerer til bruk av miljøvennlige transportmidler. Hensikten med prosjektet er:

”å få utarbeidet et notat som vurderer hvilke elementer i dagens skatte- og avgiftssystem som kan endres for at offentlige og private bedrifter i større grad stimuleres til miljøvennlig transport. For å øke andelen som kjører kollektivt, går og sykler til arbeid bør arbeidsgiver legge til rette for miljøvennlig transport. Det er viktig at avgiftssystemet stimulerer til slik tilrettelegging”.

Oppgaven er slik avgrenset til å vurdere følgende tiltak og aktører: tiltak innenfor **skatte- og avgiftssystemet** som **bedrifter** (offentlige og private virksomheter) kan benytte for å påvirke sine ansattes **arbeidsreiser**.

1.3 Rapportens innhold og struktur

Problemstillingen besvares i rapportens fem kapitler. Kapittel to gir en oppsummering av hvordan dagens skattepraksis gir fordeler til bilbruk kontra miljøvennlige transportmidler (kollektivtransport, gange og sykkel). Her med utgangspunkt i eksemplet økonomisk støtte til månedskort kontra tilgang til (gratis) parkeringsplass.

I kapittel tre beskrives andre virkemidler innenfor skatte- og avgiftssystemet som kan utligne fordelene ved bruk av bil, eller gi fordeler for dem som benytter mer miljøvennlige transportmidler. Tiltakene vurderes med hensyn til samfunnsøkonomisk effekt, potensial for reduksjon av biltrafikk og sannsynlighet for å kunne gjennomføres.

Til sist, i kapittel fire, foreslår vi hvilke deler av lovverket som kan endres. En samlet vurdering av tiltakene gir grunnlag for å konkludere hvilke tiltak som anses som mest effektive incitamenter til å endre transportmiddelbruken fra bil til mer miljøvennlige transportmidler. Tiltakene vurderes i forhold til potensial for reduksjon i biltrafikk, effekter på skatteproveny og gjennomførbarhet.

I vedlegg 1 presenteres noen eksempler på virksomheter som opplever dagens praksis som ufordelaktig. Disse er funnet ved en gjennomgang av dokumenter, samt telefonsamtaler med sentrale personer i utvalgte byområder som arbeider med disse problemstillingene.

2 Ulik praksis ved subsidiering av parkeringsplass og månedskort

2.1 Bakgrunn

En årsak til valg av bil på arbeidsreiser kan være at arbeidsgiverne tilbyr parkeringsplasser som en del av arbeidsavtalen. En årsak til at det legges til rette med parkeringsplasser, kan være at arbeidsgiverne ønsker å trekke til seg arbeidskraft. I tillegg vil det også være en klar sammenheng med virksomhetenes lokalisering og dette tilbudet. Dersom bedriftene er etablert utenfor sentrale områder som ikke betjenes av høyfrekvent kollektivtransport, vil parkeringsplass anses som et viktig gode for de ansatte. Det er likevel opp til arbeidsgiver (og i noen tilfeller ansattes organisasjoner) å beslutte om parkeringen også skal være gratis.

I nasjonal transportplan (NTP 2010-2019) har regjeringen foreslått at det skal utredes om det skal lages lovhjemmel for å kunne pålegge avgifter også på private parkeringsplasser. I en utredning utført for Miljøverndepartementet anbefales det at det eventuelt bare gjøres gjeldende for plasser som er allment tilgjengelige (Skaaraas 2008). Dette begrunnes med at det er eieren av plassene som avgiftsbelegges og at avgiften derved ikke automatisk føres videre til dem som bruker plassene. Utredningen foreslår også at det innføres en tilknytningsavgift fra parkeringsplasser til offentlig vei. Dette vil fungere som en form for bompengavgift som betales for å komme fra parkeringsplass til hovedveg.

2.2 Oppsummering av dagens praksis

Parkeringstilbudet ved arbeidsplassen

Det kan være ulike grunner til at det over tid har utviklet seg en praksis der det nærmest forventes at arbeidsgivere skal tilby ansatte gratis parkering ved arbeidsstedet. Praksisen bygger i stor grad på tradisjonell kommunalpolitikk som forutsetter at utbygger skal forholde seg til en parkeringsnorm der forventet etterspørsel styrer kravet om antall parkeringsplasser. Når beslutningsfatterne i de større byene etter hvert ønsker å stramme inn på denne praksisen, og heller ønsker å begrense antall parkeringsplasser til å dekke et reelt behov, kan dette skape utfordringer.

Det er ulike måter å regulere etterspørsel av parkeringsplasser. Et eksempel kan være at brukeren av parkeringstilbudet pålegges et gebyr (en avgift) for fordelen parkeringstilbudet innebærer. I Norge innebærer dagens praksis at arbeidsgivere kan tilby ansatte gratis parkeringsplass uten at et slikt "frynsegode" får en skattemessig effekt. Derimot må arbeidstakerne skatte av verdien hvis de mottar

gratis eller subsidierte kollektivreiser. Det er med andre ord enklere å subsidiere en arbeidsreise med bil enn det er å subsidiere en tilsvarende kollektivreise.

Skattlegging av parkeringsplasser er i prinsippet skattlegging av en naturalytelse. Hovedprinsippet i det norske skattesystemet er at alle inntekter og verdier skal skattes, og at skattegrunnlaget skal være mest mulig lik den reelle verdien. Dette betyr at alle fordeler av arbeid er skattepliktige, uavhengig om de mottas som lønn eller naturalytelser. Det er flere unntak fra denne skatteplikten. Ett av disse unntakene er fritaket fra skatt på gratis parkering.

Bakgrunnen for at gratis parkering er unntatt fra skattlegging ligger i problemer med å praktisere en slik skattlegging. Dette knytter seg både til å avgrense hvem som skal betale en slik skatt (med hensyn til kontroll av hvem som benytter seg av plassene), og hvordan en skal verdsette godet en gratis parkeringsplass utgjør. Myndighetene finner det vanskelig å verdsette parkeringsplasser ved arbeidsstedet og knytte denne verdien til den enkelte arbeidstaker. Derfor blir ikke parkeringsplassen skattlagt slik lovverket tilsier, og det har blitt en sedvane å ikke skattlegge dette godet. Hvis derimot arbeidsgiver refunderer de ansattes egne parkeringsutgifter, er dette skattepliktig (bl.a. Navarsete 2007, NTP 2010-2019).

En forklaring på at det kan være vanskelig å fastsette verdien av en parkeringsplass, er at plassen er etablert på privat (arbeidsgivers) grunn og at arbeidsgivers kostnader forbundet med tilbudet ikke er tydeliggjort. Det er også pekt på at det er vanskelig å føre oversikt over hvem som bruker plassene, og hvor ofte den enkelte bruker dem. Det kan imidlertid være noe enklere i de tilfeller den enkelte er tildelt en fast plass.

Selv om skattepraksis ikke er i samsvar med skattelovgivningen på dette området, synes det å være vanskelig å få endret denne og få til en mer lik behandling av de to transportmåtene som er mest benyttet til arbeidsreiser. Utfordringen med gratis parkering har vært diskutert i mange land og man har forsøkt ulike løsninger (Hanssen 2005, Hanssen og Nossun 2008). Det kan dreie seg om skattlegging av parkeringsplasser, pålegg om at det skal innkreves avgift, mulighet for arbeidsgiver til å tilby et kontantbeløp fremfor parkeringsplass, mv.

Et eksempel er hentet fra svensk skattepraksis, som på dette området er svært lik den norske. I 2004 besluttet skattemyndighetene i Sverige å stramme inn sin praksis og påla arbeidsgivere og arbeidstakere å innrapportere bruken av parkeringstilbudet. Det ble gitt klare føringer for hvordan dette skulle gjøres. En rekke tilpasninger gjør at det fortsatt er langt frem før ordningen har ønsket effekt når det gjelder å begrense antallet arbeidsreiser med bil (Hanssen og Nossun 2008, Econ 2009).

Verdien av en parkeringsplass kunne være det samme som kostnaden forbundet med å leie en plass i det samme området av byen. En slik måte å verdsette parkeringsplassene på, medfører at parkeringsplasser i byenes ytterområder kan få en svært lav verdi. Hvis hensikten med praksis er å begrense bilbruken, ikke å øke skatteprovenyet, kunne et alternativ være å fastsette en sjablongverdi for de ulike områder i byen. Det har vært foreslått at en slik verdi kan tilsvare et periodekort for kollektivreiser i det samme området (Hanssen og Nossun 2008).

Støtte til arbeidsreiser med kollektive transportmidler

Norsk skattelovgivning gir arbeidsgivere adgang til å gi sine ansatte økonomisk støtte til bruk av kollektive transportmuligheter mellom hjem og arbeid. Dette kan gjøres som dekning av de reelle reisekostnadene, som et tilskudd, ved å foreta innkjøp av periodekort som de ansatte kan benytte, eller på annen måte.

Utformingen av skattelovgivningen gjør at denne type støtte skal skattes som inntekt. Dette betyr også avgifter for arbeidsgiver.

Foreløpig er det få eksempler på at arbeidsgivere tilbyr sine ansatte slike ordninger. Dette er dokumentert gjennom reisevaneundersøkelsene som viser at det er få arbeidsgiverbetalte kollektivreiser (Denstadli m.fl. 2006). Direkte årsak til at dette tiltaket er lite utbredd, er antagelig at arbeidsgivere utsettes for lite press for å tilby slike ytelser, så lenge det fortsatt er god tilgang på arbeidsgiverbetalte parkeringsplasser og derfor er lite behov for en alternativ ordning. Fra arbeidstakernes side har det heller ikke vært stor interesse for å kreve slike ordninger. En underliggende årsak til at det er slik kan være skattelovgivningen. Per i dag blir arbeidsgiverbetalte kollektivreiser lignet som ekstra inntekt og det blir derfor skattet full marginalsatt av slike ytelser. Resultatet av dette er at det blir relativt lite igjen for hver krone arbeidsgiver betaler i en slik støtte. Stilt overfor valget mellom en krone ekstra til fri benytting og en krone ekstra øremerket til kollektivreiser, velger de fleste en krone ekstra uten restriksjoner på bruken.

Fra andre land er det beskrevet ordninger som likevel kan gjøre det til en attraktiv ordning både for arbeidsgiver og arbeidstaker (Hanssen 2005). Et eksempel kan være "erhvervskortet" i Danmark. Dette innebærer at arbeidsgiver kan kjøpe periodekort til en redusert pris og "videreselge" disse til ansatte mot trekk i bruttolønn. Derved reduseres også arbeidsgiveravgiften. I USA kan bedrifter inngå avtaler med kollektivselskap eller virksomheter som organiserer og administrerer kjøp av periodekort, som deretter formidles videre til de ansatte. Dette kan skje skattefritt innenfor en gitt ramme som justeres årlig (\$ 230 per måned i 2010).

Dette er mulig å gjennomføre i Norge innenfor dagens skatte- og avgiftssystem. Problemstillingen er gjentatte ganger blitt diskutert, både i form av forslag og spørsmål i Stortinget. Saken berører flere departementer og det synes vanskelig å få gjennomslag for at det skal følges opp. I diskusjonene er det gjerne begrepet "gratis periodekort" som benyttes. Dette har medført at det er uklarheter om hva slags ordning som diskuteres.

En annen løsning kan være at arbeidsgiver eller en myndighet deler ut kort gratis til ansatte som kan dokumentere at de reiser kollektivt, eller som er villig til å oppgi sin parkeringsplass uten at dette fremstår som del av lønnen. En annen løsning kan være at arbeidsgiver subsidierer periodekortene tilsvarende verdien av en parkeringsplass.

Behovet for endringer i praksis synes å være både akseptert og forstått innenfor næringslivets egne organer. I 2009 satte NHO opp ti tiltak som ble ansett nødvendige for å få til et kollektivløft i norske byområder. Blant disse tiltakene er det noen som innebærer restriksjoner på biltrafikken, mens andre tiltak øker kollektivtransportens konkurransekraft sammenlignet med personbil. Blant annet viser NHO til statlige virkemidler og egeninitierte tiltak blant arbeidsgiverne. Ett

konkret tema som ble tatt opp, var at månedskort betalt av arbeidsgiver ikke skulle skattlegges. Dette er også tatt opp av Næringslivets klimapanel (NHO 2009b).

2.3 Konsekvenser av dagens praksis og anbefaling til endringer i lovverk

Skatt eller ikke skatt

Skattlegging av parkeringsplasser gjøres på bakgrunn av markedsverdien på parkeringsplassene. I dagens situasjon er det ikke likebehandling mellom fordeler som gis ved arbeidstakers bruk av kollektivtransport og bil (jf. kap 2.2). Videre følger en kort gjennomgang av de alternative tilnærminger til dette temaet.

Det er to måter en kan tenke seg en arbeidsgiverbetalt støtte til bruk av kollektivtransport stimulert gjennom skatteregelverket. Den ene er å tillate arbeidsgiver å kjøpe månedskort til sine ansatte mot trekk i brutto lønn. Altså at de ansatte ikke skatter av kostnadene et månedskort innebærer (tilsvarende Erhvervskort i Danmark). Den andre måten er å tillate at arbeidsgiver kjøper månedskort og deler dette ut til sine ansatte uten at dette skattes. Forskjellen mellom disse er om arbeidsgiveravgift inkluderes i fritaket (eksempler på dette kan finnes i USA). Dette vil være tilsvarende den behandlingen parkeringsplasser har i dag.

Tabell 1 viser hovedalternativene i avveiningen mellom skatt på arbeidsgiverbetalte kollektivreiser og parkering. Her er det tatt som utgangspunktet at månedskortene blir betalt av brutto lønn. Dette tilsvarer det Econ (2009) og Hansen og Nossun (2008) har gjort i sine gjennomganger.

Tabell 1 Skatt, arbeidsgiverbetalt kollektivreise og parkering (Hansen og Nossun 2008).

		Arbeidsgiverbetalt kollektivreise	
		Skatt	Ikke skatt
Arbeidsgiverbetalt parkering	Skatt	Alternativ I	
	Ikke skatt	Dagens situasjon	Alternativ II

Tabellen illustrerer at dagens situasjon er asymmetrisk til fordel for bilbruk. Et første skritt på veien mot en mer miljøvennlig reisemiddelfordeling for arbeidsreiser vil være å se på en skattemessig likebehandling av kollektivtransporten med bilbruk. Alternativ I er en situasjon hvor dagens skattlegging av arbeidsgiverbetalt kollektivreise beholdes, samtidig som en innfører skatt på parkeringsplasser. Alternativ II er at en fjerner skatten på arbeidsgiverbetalte kollektivreiser. Ut i fra et likebehandlingsperspektiv er disse alternativene likeverdige. Det vil si at begge alternativene resulterer i at en krone gitt til arbeidstaker i form av parkering eller månedskort skattes med samme sats. Alternativene forventes imidlertid å ha ulike effekter. Disse er oppsummert i tabell 2.

Tabell 2 Effekter av skatt/ ikke skatt på arbeidsgiverbetalte parkeringsplasser og kollektivreiser (basert på Hanssen og Nossun 2008).

	<u>Alternativ I:</u>	<u>Alternativ II:</u>
Staten/ offentlig sektor	-Økte skatteinntekter fra parkering -Økte inntekter fra økt arb.giveravg -Reduserte bensinavgifter -Økt tilskudd til kollektivselskapene	-Provenytap (skatteinntekter og arb.giveravgift) -Reduserte bensinavgifter -Økt tilskudd til kollektivselskapene
Arbeidsgiver	-Økte lønnskostnader* -Økte administrasjonskostnader -Påvirker arbeidsgiveravgiften	-Reduserte lønnskostnader -Mindre administrasjonskostnader -Mindre arbeidsgiveravgift*
Arbeidstaker	-Mister ett gode, vil sannsynligvis kreve lønnskompensasjon*	-Reallønna øker
Kollektiv- selskapene	-Økt behov for tilskudd og kapasitet	-Økt behov for tilskudd og kapasitet
Parkerings- selskapene	-Redusert bruk	-Redusert bruk
Reisemiddel- fordeling	-Økt bruk av kollektiv -Økt bruk av gang og sykkel -Redusert bilbruk	-Økt bruk av kollektiv -Redusert bruk av gang og sykkel -Redusert bilbruk
Miljø effekter	-Positive og større en alt II	-Positive, men mindre enn alt I

*Avhengig av utformingen av tiltaket

De viktigste forskjellene for staten er at skatt på parkeringsplass innebærer en ny skatteinntekt, mens fritak fra dagens skattlegging av arbeidsgiverbetalte månedskort vil medføre en reduksjon i skatteinntektene. Reduksjonen i skatteinntektene som følge av arbeidsgiverbetalte månedskort er betydelig større enn skatteinntektene fra skattlegging av denne naturalytelsen er i dag.

Effektene for arbeidsgiver og arbeidstaker vil i stor grad være avhengig av utformingen av tiltaket og lokale forhandlinger. En skatt på bruk av arbeidsgiverbetalte parkeringsplasser, vil kreve merarbeid for arbeidsgiver. Hvordan denne ekstrakostnaden og de direkte skattekostnadene fordeles på arbeidsgiver og arbeidstaker vil avhenge av utformingen av tiltaket og forhandlinger i den enkelte bedrift.

Forskjellen mellom alternativene med hensyn til reisemiddelbruk er interessant. En skattlegging av bruk av parkeringsplasser, vil være direkte knyttet til bilbruk. Effektene av tiltaket kan derfor være andre at transportmidler blir mer attraktive enn bilen. Et fradrag i skatt på arbeidsgiverbetalte kollektivreiser vil gjøre kollektivreiser mer attraktivt, i forhold til andre reisemidler. Oppsummert kan man si at skatt på parkeringsplasser overfører reiser fra bil til kollektivtransport, gang og sykkel. Tilskudd til kollektivtransport kan resultere i at flere syklende og gående velger å heller benytte kollektivtransport. Det siste er uheldig, både ut i fra miljøhensyn og helsehensyn.

Modellberegninger

Det har flere ganger blitt foreslått å endre praksis i Norge, men myndighetene har blant annet ment det vil slå uheldig ut på de samlede skatteinntekter (provenyet). I to tidligere prosjekter er det gjort grove beregninger av hvilke effekter en ny praksis kan få (Hanssen og Nossun 2008, Econ 2009).

Hanssen og Nossun (2008) analyserte mulige økonomiske virkninger (konsekvenser for samlet skatteproveny) av at ansatte fikk tilbud om arbeidsgiverbetalt periodekort. Analysene tok for seg Oslo og Akershus og de ulike aktørene (arbeidstaker, arbeidsgiver, myndigheter). Tre ulike situasjoner ble analysert:

- Skatt på arbeidsgiverbetalte kollektivreiser og skattefritak på arbeidsgiverbetalte parkeringsplasser (eksisterende ordning)
- Skatt på arbeidsgiverbetalte kollektivreiser (som i dag) og skatt på arbeidsgiverbetalt parkering (nytt)
- Skattefritak for arbeidsgiverbetalte kollektivreiser (nytt) og parkeringsplasser (eksisterende ordning)

Virkningen av de ulike situasjonene avhenger av hvor mange som vil benytte seg av de ulike tilbudene. Hvis det fortsatt tilbys gratis parkering etter at det også tilbys periodekort, vil trolig få endre reisevaner selv om de får skattefritt tilskudd til kollektivreisen.

Rapporten så på hvilken effekt det ville få om alle, 50 prosent og 20 prosent av arbeidstakerne benyttet seg av et slikt tilbud. Dersom 20 prosent av arbeidstakerne tilbys og velger å ta imot et slikt periodekort, vil årlig tap av skatteinntekter i

Akershus bli på grovt regnet 126 millioner kroner og i Oslo på 108 millioner. Dett er basert på gitte forutsetninger som er lagt inn i beregningene.

Det ble antydnet en mulighet for at en skatt på parkeringsplassene enten den pålegges brukerne av plassene eller eierne av dem, kan gi skatteinntekter som vil bli større enn tapet ved gratis periodekort.

Rapporten anbefalte en oppfølging og beskrev forslag til mer konkrete beregninger. Samarbeidet Econ og Analyse & Strategi fikk et oppfølgingsprosjekt der det ble lagt sterkere vekt på effekten av skatt på parkeringsplasser. Det ble også analysert hvilken effekt tiltaket kunne få på utslipp av klimagasser. Analysene viste at endringen i reisemiddelvalg kunne bli som vist i tabell 3 (Econ 2009).

Tabell 3 Estimert endring i arbeidsreiser i Oslo og Akershus ved skattefritt periodekort og ved skatt på arbeidsparkering (Econ 2009).

	Tiltak	
	Skattefritt periodekort	Skatt på arbeidsgiverbetalt parkering
Bil	-1,8 %	-2,7 %
Kollektiv	3,7 %	3,3 %
Gang/sykkel	-2,6 %	1,1 %

Econ tar utgangspunkt i at et skattefritt periodekort vil redusere reisekostnaden omtrent like mye for alle kollektivreisende. Derimot vil en skatt knyttet til gratis parkering ved arbeidsstedet slå langt sterkere ut i sentrale byområder der parkering har en høy kostnad, enn i perifere områder der parkeringskostnaden er langt lavere. Avhengig av hvilket geografisk område man ser på, vil derfor effekten av og forholdet mellom de to tiltakene variere.

Det er mange usikkerheter i slike beregninger og da ikke minst hvilke effekter tiltakene vil få. Spesielt er det usikkert hvor stor bilbrukernes prisfølsomhet faktisk er. Dette vil slå ut både på provenyeffekter og bilbruken. Tabell 2 (s. 13) og tabell 3 over viser at skatt på arbeidsgiverbetalt parkering antas å gi størst effekt på bilbruken.

Econ (2009) gjorde også et skjønnsmessig anslag på provenyeffekten for Oslo og Akershus. Anslaget viste at periodekortet ville gi et tap på ca 700 millioner kroner per år, og at skatt på parkering kunne gi en økning i samme størrelsesorden. En vurdering av fordelingseffekter konkluderer med at skatt på parkering vil treffe de med høyere inntekt hardere enn dem med lave inntekter. Forholdet er motsatt når det gjelder periodekort: de med lave inntekter vil merke fordelene best.

Anbefaling

Konklusjonene fra denne gjennomgangen er at en skatt på parkeringsplasser vil gi staten større inntekter, og i større grad enn et skattefritt månedskort bidra til en mer miljøvennlig reisemiddelbruk. Et skattefritt månedskort vil kunne føre til en endring i reisemiddelbruken ikke bare fra bilister, men også fra gående og syklist. Det siste er ikke en ønskelig endring. Det synes også å være vanskelig å få de ansatte til å reise kollektivt framfor med bil, dersom de fortsatt har tilgang til parkeringsplass.

3 Andre mulige virkemidler innenfor skatte- og avgiftssystemet

Her vil vi kort beskrive andre virkemidler innenfor skatte- og avgiftssystemet som kan utligne fordelene ved bruk av bil, eller også gi fordeler for dem som benytter mer miljøvennlige transportmidler (kollektivtransport, gange og sykkel). Vi har valgt å se på seks ulike tiltak. Disse skal grovt vurderes ut fra samfunnsøkonomisk effekt, potensial for reduksjon av biltrafikk og sannsynlighet for å kunne gjennomføres. Til sist vil vi vurdere behov for endringer i lovverket.

3.1 Skattlegging av parkeringsplasser

Tiltak

Det er flere måter en skattlegging av parkeringsplasser kan gjennomføres på. En mulighet er at den som tilbyr parkeringsplasser skal skattlegges eller avgiftsbelegges for en nærmere definert verdi av plassene. Dette kan eventuelt ses som en form for eiendomsskatt. Det kan være opp til dem som tilbyr parkeringen om beløpet skal belastes brukerne av plassene. Slike ordninger finnes i flere land. I Storbritannia kalles det WPL (workplace parking levy). Et alternativ er å skattlegge bruken av parkeringsplassene. I Sverige har det vært skatt på gratis parkering på arbeidsplassen siden 2004 (Hanssen og Nossun 2008).

Effekt

Effektene for proveny og endret reisemiddelvalg vil være avhengig av utformingen av skatten, altså både nivå og form. Tenker vi oss en skatt lagt til bedriftene på parkeringsplasser, kan denne enten bli fordelt likt over alle ansatte, eller tillagt dem som benytter parkeringsplassene. Incentivene for å endre reisemiddelbruken blant de ansatte vil avhenge av hvilken modell som blir valgt og hvor stor skatten er.

Det er problematisk å verdsette parkeringsplassene, og dette blir i dag brukt i argumentasjonen mot en slik skatt. Det er to ulike tilnærminger til hvordan parkeringsplassene kan verdsettes. Den ene er at de verdsettes ut i fra markedsverdien av en parkeringsplass i området. Den andre at de får en sjablongverdsetting. Denne sjablongverdsettingen kan enten være ut i fra en regional inndeling, eller en kan tenke seg en fastsettelse ut fra en alternativtankegang, for eksempel ut fra pris på offentlig transport i samme område.

Econ (2009) har gjennomført en provenyberegning av skattlegging av parkeringsplasser, med utgangspunkt i at verdsettingen av parkeringsplassene settes lik markedsverdien (og skattesatsen lik marginalsatt for den gjennomsnittssysselsatte i området), reisevaneundersøkelsen (for beregning av andel trafikanter med ulike reisemidler) fra 2005 (Denstadli m.fl. 2006) og

trafikkmodellen Fredrik. I denne beregningen kommer Econ fram til en provenyeffekt av skattlegging av parkeringsplasser på 742 millioner kroner.

Sammen med dette, må det sees et økt behov for tilskudd til kollektivtransporten som Econ har beregnet til 37 millioner kroner. Dette økte behovet for tilskudd til kollektivtransporten kommer fra endret reisemiddelbruk (flere kollektivreisende). Denne endringen er av Econ beregnet til å bli på 8100 personer på landsbasis, hvorav 6000 i Oslo. I denne beregningen inngår det bare provenyeffekter for Oslo, Akershus, Bergen, Trondheim og Stavanger. For landet for øvrig antas markedsprisen på en parkeringsplass å være null.

Vurdering av tiltak

For å innføre skatt på parkeringsplasser, er det ikke nødvendig å gjennomføre en lovendring, men å innskjerpe dagens praksis. Dette har blitt gjort i flere land. Insentivene for arbeidstakerne vil avhenge både av utformingen av skatten og bedriftenes tilpasning til denne. Det juridisk enkleste er å innføre dette på samme måte som i Sverige, ved å skattlegge bruken av "gratis parkering" ut i fra en markedsverdi på parkeringsplassen. Dette krever en del administrasjon, og skønnsvurderinger, hovedsakelig hos arbeidsgiver. Det bør også utarbeides retningslinjer for hvordan dette skal håndheves.

Vår anbefaling er at det innføres skatt på parkeringsplasser. Eventuelt at eiere av eksisterende parkeringsplasser skal kunne avgiftslegges. Hvordan dette praktisk kan gjennomføres, vil trolig fremgå av den interdepartementale juridiske gjennomgangen av disse spørsmålene (jf NTP 2010-2019).

3.2 Innføring av parkeringsavgift på parkeringsplasser

Tiltak

Dette tiltaket vil være et pålegg om at eiere av private parkeringsplasser innkrever en parkeringsavgift for dette. Verken plan- og bygningsloven eller vegtrafikkloven hjemler innføring av parkeringsavgifter på eksisterende private parkeringsplasser. Nye lovhjemler for innføring av parkeringsavgifter på eksisterende private parkeringsplasser er trolig under utredning av en interdepartemental arbeidsgruppe (NTP 2010-2019).

Hvis en slik lovhjemmel kommer på plass, vil en slik lov kunne innføres på to måter, enten ved at kommunen (eller det offentlige) gjennom en egen hjemmel (for eksempel tilsvarende forskrift om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr § 8a), innfører egen parkeringsavgift på slike plasser. Alternativt kan en tenke at kommunen pålegger eier av parkeringsplassen å innføre avgift. Dette krever i dag eiers samtykke (§ 2 andre ledd).

Hovedforskjellen mellom disse tilnærmingene er hvem inntektene tilfaller. I det første tilfellet tilfaller inntektene kommunen, i det andre parkeringsplassenes eier.

Hovedproblemet med det første alternativet er at det kan sees som et inngrep i privat eiendomsrett. Tilsvarende utfordringer er knyttet til gratis parkering for el-bil på private parkeringsplasser. Det andre alternativer kan vi ikke se har slike

problemer knyttet til seg. Men det har ingen direkte inntektseffekt for kommunene.

Effekt

Uavhengig av om avgiften innkreves av kommunene eller en privat grunneier, vil dette være en avgift på bilbaserte arbeidsreiser. I kraft av dette vil det påvirke attraktiviteten av å tilby gratis parkering til de ansatte.

Ser vi utelukkende på at grunneier blir pålagt å kreve inn en avgift på sine parkeringsplasser, vil dette ha en positiv provenyeffekt. Verdien av "gratis parkering" kan da settes til verdien av avgiften. Betaler arbeidsgiver denne avgiften for sine ansatte blir dette en skattepliktig ytelse som det i praksis ikke skattes av, gitt dagens reguleringer. Et spørsmål er om det vil måtte betales bedriftsskatt av dette beløpet, fordi arbeidsgiver betaler grunneier. Og at denne leien da er en skattbar inntekt for grunneier. Betaler arbeidstaker denne avgiften, er det allerede betalt skatt og arbeidsgiveravgift av beløpet. Størrelsen på avgiften, som det blir pålagt eierne av de private parkeringsplassene å betale, vil påvirke effekten både på proveny og endret reisemiddelbruk. For å oppnå likebehandling med kollektivreiser, vil avgiften måtte settes lik prisen på en kollektivreise.

Å pålegge avgift på private parkeringsplasser, vil kunne ha samme effekt overfor arbeidstakerne som en skattlegging av parkeringsplasser, dette er imidlertid avhengig av utformingen (om det er arbeidstaker eller arbeidsgiver som betaler denne avgiften) og nivået på denne avgiften. Provenyeffekten vil også være avhengig av utforming og nivå.

Vurdering av tiltak

For at dette tiltaket skal kunne gjennomføres i praksis, vil loven slik den er i dag måtte endres. Utredning av denne lovendringen ligger allerede inne i NTP 2010-2019 på kommunalt nivå. Vår anbefaling er at dette også utredes på nasjonalt nivå.

3.3 Firmabil

Tiltak

Innenfor dagens skatte- og avgiftssystem har man skattefordeler ved bruk av firmabil betalt av arbeidsgiver. Per i dag gjelder følgende regler: Skattefordelen regnes som lønnsinntekt og er skattepliktig. Dersom man benytter firmabilen til privat bruk er dette skattepliktig ² (Lignings-ABC 2010).

² Fordel ved privat bruk av firmabil fastsettes til 30 prosent av bilens listepreis som ny inntil kr 266 300, og 20 prosent av overskytende listepreis [overskytende listepreis er den delen av bilens listepreis som er høyere enn 266 300 kroner].

Grunnlaget ved beregningen etter forrige avsnitt er i utgangspunktet 100 % av bilens listepreis som ny, men for biler eldre enn 3 år per 1. januar i inntektsåret, eller skattytere som godtgjør at yrkeskjøringen overstiger 40 000 kilometer i inntektsåret, blir det ved utregningen tatt utgangspunkt i bare 75 prosent av bilens listepreis som ny.

For el-bil blir det ved utregningen tatt utgangspunkt i bare 50 prosent av bilens listepreis som ny.

Til tross for at det er en skattepliktig inntekt, kan endringene i reglene for beskatning fra 2005, tyde på at det er mer gunstig å ha firmabil enn tidligere. I 2005 fikk 86 prosent av arbeidstakerne ingen støtte til noen transportmidler. Fire prosent fikk alle utgifter dekket, tre prosent hadde firmabil, og en like stor andel fikk godtgjørelse etter kjørte kilometer. Sammenligning fra reisevaneundersøkelsen fra 2001 viser at det har vært en dreining fra at arbeidsgiver dekker alle utgiftene, til at man får godtgjørelse etter bruk. En årsak til dette er trolig endring i fordelsbeskatningen fra 2005 (Vågane 2006).

Gunstige skattefordeler ved tilgang til og bruk av firmabil, kan føre til at flere ønsker å benytte bil. Dette kan også ses som en rettferdiggjøring av å benytte bilen også på arbeidsreisen, i tillegg til muligheten til å benytte bilen til privat kjøring. Ordningen kan også føre til at arbeidstaker sparer andre utgifter. Andre utgifter som dekkes i forbindelse med firmabil kan være bompengeutgifter (abonnement), årsavgift m.m.

Det kan vurderes om bruk av firmabil fortsatt bør gi skattefordeler. En annen løsning kan være at bedriften holder en bilpool ved arbeidsstedet til bruk ved tjenestekjøring. Eventuelt er det mulig å innføre en differensiert firmabiløsning etter hvor "miljøvennlig" bilen er i forhold til utslipp av blant annet CO₂ og NO_x (el-bil, hybridbil osv). Det er også mulig å gi skattefordeler til bedriftene som velger miljøvennlige transportmidler for sine ansatte. Eksempelvis at bedriftene har sykler tilgjengelige for de ansatte som kan tas i bruk på kortere reiser, eller at bedriften har månedskort for kollektivtransporten. For virksomheter som er lokalisert sentralt, kan det også være mulig å gi de ansatte abonnement til en eventuell bysykkelordning. Subsidiering av månedskort for kollektivtransport er utdypet i kapittel 2.

Firmabil og parkeringsplass inngår ofte som del av en lønnsavtale mellom bedrift og dens ansatte. Mens det for firmabilen er innarbeidet et regelverk for hvordan denne skal behandles ligningsmessig, er parkeringsplassen bare omtalt i Lignings-ABC 2010 som en naturalytelse som ikke skattlegges i praksis. Dette gjelder også om arbeidsgiver selv må leie plassene og selv om den ansatte ikke har behov for bil i arbeidet. Derimot må den ansatte betale skatt av beløpet hvis dette er en refusjon av den ansattes egne kostnader til parkering.

Effekt

Det er usikkert hva effektene av en avvikling av dagens firmabilordning vil innebære. På den ene siden kan det ha en positiv miljøeffekt, ved at bilbruk blir dyrere og at dermed færre velger å benytte seg av bil. På den andre siden er det en sterk sammenheng mellom bilenes alder og utslippsnivå. Firmabilordningen bidrar i stor grad til utskiftingen av bilparken i Norge. Hvor stor virkning og i hvilken retning en avvikling av denne ordningen vil få, er usikkert og ikke vurdert i denne utredningen.

Vurdering av tiltak

Vår vurdering av å endre regelverket i forbindelse med firmabil, er at dette kan gjøres på flere måter som kan gi ulike resultater. I utgangspunktet stimulerer firmabilordningen til økt bilhold, noe som igjen fører til økt bilbruk. Et alternativ kan være å skatte biler som i sin helhet blir disponert av enkeltindivider hardere enn biler som inngår i en bilpool, eller gi skattefritak for arbeidsgiverbetalte sykler.

3.4 Skattefradrag og kjøregodtgjørelser

Innenfor dagens skatte- og avgiftssystem vil en arbeidstaker kunne få dekket sine kostnader for både arbeidsreiser og tjenestereiser. I det følgende beskrives hvordan kjøregodtgjørelse innenfor dagens skatte- og avgiftssystem kan stimulere til bruk av bil. Det gis også forslag til hvilke endringer som kan gjøres for å utligne fordelene ved bruk av bil, eller også gi fordeler for dem som benytter mer miljøvennlige transportmidler.

Tiltak for arbeidsreiser

En arbeidstaker får fradrag for arbeidsreiser (definert som reise mellom bolig og fast arbeidssted), for deler av kostnadene som overstiger kr 13 700 (egenandel) årlig. Fradraget skal dekke de fleste faktiske kostnader til reisen, og satsene gjelder uavhengig av hvilket transportmidler som benyttes (Lignings-ABC 2010).

Fradraget blir beregnet ut fra korteste strekning mellom bosted og fast arbeidsplass etter sats. Satsen for inntektsåret 2010 er på 1,50 kr/km (tilsvarende som i 2009). I 2008 var satsen på kr 1,40 (0,70 kr/km for reiser over 35 000 kilometer per år). Bruker man en firmabil eller yrkesbil på arbeidsreisen, får man fradrag på vanlig måte etter reglene om avstandsfradrag. I tillegg er det mulig å få fradrag for bompenger dersom reisetiden mellom hjem og arbeidssted med egen bil er minst to timer kortere tur-retur enn ved bruk av rutegående transportmidler (fradrag for kostnader over kr 3 300 inkludert kostnader til ferjetransport).

For å oppnå fradrag må avstanden overstige 19,5 kilometer hver veg (basert på 230 arbeidsdager). Dette kan slik ses på som en motivasjon til å bosette seg lengre unna, og kjøre bil daglig til jobb. I dagens byutvikling der regionforstørring gjør seg gjeldende, kan folk bo lengre unna arbeidsplassene og likevel bruke like lang tid til jobb som tidligere (Engebretsen og Gjerdåker 2010). Regionforstørring øker slik det totale transportarbeidet.

Dersom man ønsker at flere skal påvirkes til å benytte miljøvennlige transportmidler, kan det være en løsning å fjerne dette skattefradraget helt. En annen løsning kan være å endre fradraget slik at det kun gjelder for miljøvennlige transportmiddel. Miljøvennlige transportmidler vil i denne sammenhengen i hovedsak være kollektivtransport, eventuelt bruk av biler med lavt utslippsnivå (f.eks. el-bil eller hybridbil).

Det kan være mulig å fjerne skattefradraget for arbeidsreiser, eventuelt å endre fradraget til å gjelde kun for miljøvennlige transportmidler (kollektivtransport, el-bil/hybridbil). Dette vil kunne oppleves som urettferdig for dem som mener å

være avhengig av bil til arbeidet. Samtidig er det et problem at det gis fradrag for de som kjører langt, noe som kan stimulere til bosetting lengre fra arbeidsplass.

Tiltak for yrkes- eller tjenestereiser

For yrkes- eller tjenestereise kan arbeidsgiver utbetale kjøregodtgjørelse som dekker kostnader knyttet til reisen. Godtgjørelsen er skattefri, og utbetales etter satser som vist i tabell 4.

Tabell 4 Satsene innenlands for 2010 for bruk av egen bil i tjeneste (arbeid)
(Lignings-ABC2010)

	Sats
Inntil 9 000 km i kalenderåret	kr 3,65 per km (kr 3,50 fra 1. januar til 28. februar 2010)
Over 9 000 km	kr 3,00 per km (kr 2,90 fra 1. januar til 28. februar 2010)
Arbeidstakere med arbeidssted i Tromsø	kr 0,05 per km i tillegg til nevnte satser
El-bil	kr 4,00 per km
Andre transportmidler	kr 1,50 per km

Dette gir en fordel for dem som benytter bil som transportmiddel. Bilbrukere får kjøregodtgjørelse på 3,65 kr/km (0-9km) og 3,0 (>9 km), mens gående eller syklende (andre framkomstmidler) får en godtgjørelse på 1,50 kr/km. Tidligere var det ikke godtgjørelse for turer med sykkel på opptil fem kilometer. Dette var paradoksalt, da det er på reiser under fem kilometer man fint kan benytte sykkel framfor bil. Sykkelen vil ofte være det raskeste transportmidlet på korte reiser. Dette er nylig blitt endret, og Stortinget har vedtatt at kilometersatsen for bruk av sykkel i tjenestereiser bør gjelde fra første kilometer, slik det gjelder for bruk av bil til tjenestereiser. Det er uvisst når dette trår i kraft, og om dette kun gjelder for sykkel, og ikke gående.

Bilister får også dekket andre utgifter (ulegitimert) knyttet til reisen: Bl.a. parkometerutgifter, bom-, bro- og tunnelutgifter, piggdekkavgift (dagsoblat/enkeltpasseringer). Utgifter til parkeringsavgifter dekkes også (legitimert).

Dagens skatte- og avgiftssystem favoriserer på denne måten bruk av bil framfor bruk av mer miljøvennlige transportmidler. Dersom man ønsker å stimulere til mer bruk av miljøvennlige transportmidler, bør disse forskjellene mellom transportmidlene i hvert fall utlignes og helst favorisere miljøvennlige transportmidler.

For yrkes- eller tjenestereiser kan det vurderes å likestille kjøregodtgjørelsene for bil og miljøvennlige transportmidler, eventuelt gi fordeler for miljøvennlige transportmidler. El-bil har i dag kjøregodtgjørelse på 4 kr/km. Gange og sykkel er de mest miljøvennlige transportmidlene. Det kan derfor argumenteres med at satsen for gående og syklende bør overstige 4 kr/km. Dette er relativt enkelt å endre, da det krever endring i sats, ikke i selve lovverket.

Effekt

En endring i kilometersatsene for reisegodtgjørelse til fordel for miljøvennlige transportformer, som gang og sykkel og kollektivt, vil kunne bidra til å endre reisemiddelfordelingen i en mer miljøvennlig retning. Dette vil også gi arbeidsgivere et virkemiddel til å stimulere mer miljøvennlig transport som er lett tilgjengelig.

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det vanskelig å se at dette ikke vil være et positivt tiltak. Det forventes å være positivt gjennom både redusert tidsbruk (ved sykkel i stedet for bil på korte innenbys yrkes- og tjenestereiser), reduserte utslipp, redusert press på vegkapasiteten (som til mange tider av døgnet er en begrensende faktor i trafikkavviklingen) og bedre helse. Den negative effekten av dette vil være reduserte bilbaserte inntekter for staten.

En reduksjon i satsene for fradrag for arbeidsreiser vil gjøre slike reiser dyrere, og bidra til å stimulere til kortere arbeidsreiser. En omlegging av dette fradraget fra å gjelde alle typer transport til bare å gjelde kollektivtransport, vil bidra til en endret reisemiddelfordeling. Denne løsningen forventer vi hovedsakelig vil ha effekt i forstadskommunene rundt de største byene. Det er hovedsakelig her kollektivtransport er et reelt alternativ til bil på arbeidsreiser over 19,5 kilometer. Samtidig vil en slik endring i fradraget medføre økt krav til kontroll, og påvirke distriktsprofilen i en mer sentrumsvennlig retning.

Konsekvensene av en omlegging av satsene for kjøregodtgjørelse og fradraget for arbeidsreiser, vil kunne utredes gjennom bruk av tilgjengelig modellverktøy. Dette ligger utenfor rammen av denne utredningen.

Vurdering av tiltak

Det kan være mulig å fjerne skattefradraget for arbeidsreiser, eventuelt å endre fradraget til å gjelde kun for miljøvennlige transportmidler (sykkel, kollektivtransport, el-bil/hybridbil). Dette vil kunne oppleves som urettferdig for dem som mener å være avhengig av bil til arbeidet. Samtidig er det et problem at det gis fradrag for dem som kjører langt, noe som kan stimulere til bosetting lengre fra arbeidsplass.

For yrkes- eller tjenestereiser kan det vurderes å likestille kjøregodtgjørelsene for bil og miljøvennlige transportmidler, eventuelt gi fordeler for miljøvennlige transportmidler. El-bil har i dag kjøregodtgjørelsene på 4 kr/km. Gang og sykkel er det mest miljøvennlige transportmidlet av disse. Det kan derfor argumenteres med at satsen for gående og syklende bør overstige 4 kr/km, og gjelde fra første kilometer. De positive helseeffektene fra økt bruk av gang og sykkel overstiger trolig den næringspolitiske nytten av å støtte el-bil på samfunnsnivå. Dette tiltaket er relativt enkelt å endre, da det krever endring i sats, ikke lovverk.

3.5 Mer fleksible arbeidstider og -steder

Tiltak

Ifølge forskrift til skatteloven er hovedreglen at *”Fordel ved arbeidstakers private bruk av datautstyr utplassert av arbeidsgiver er skattefri når utplasseringen er begrunnet i tjenestelig bruk. Overføring av eiendomsretten til datautstyret er ikke omfattet av skattefritaket eller denne bestemmelse”*³. Samtidig sier samme forskrift at fordel ved adgang til privat bruk av arbeidsgivers elektroniske kommunikasjonsjeneste utenfor ordinær arbeidssituasjon, når det foreligger tjenstlig behov for den ansatte til å disponere tjenesten, fastsettes til 4000 kroner. FSFIN §5-12-20 og 21.

I lignings ABC står det *”Privat fordel ved bruk av selvstendig tilleggsutstyr faller utenfor hjemme-PC-ordningen, og anses normalt som skattepliktig inntekt. Dette gjelder for eksempel kamera, videokamera og MP3-spiller. Hvis slikt utstyr har karakter av arbeidsredskaper for den ansatte, foretas det ikke beskatning av sporadisk privat bruk”*.

En tolkning av dette er at det innenfor dagens lovverk er adgang til bruk av arbeidsgivers utstyr til videokonferanser, telefonmøter og hjemmekontor, uten at dette skattes, så lenge dette utstyret bare sporadisk benyttes til privat bruk. Avskrivning av jobbutstyr (pc, telefon) muliggjør mer fleksible og mindre transportgenererende arbeidssituasjoner (avholde møter per telefon, videokonferanser, hjemmekontor, osv).

Eiendomsoverføring, altså at arbeidstaker kjøper datautstyr fra arbeidsgiver, er skattepliktig. Her regnes skatten ut fra differansen mellom markedspris (ev prosentsats av denne for eldre utstyr) og pris arbeidstaker betaler (muligheten til å finansiere slikt utstyr gjennom trekk i lønn er opphevet fra og med 13. okt 2009.)

Effekt

Man kan vurdere å gjeninnføre muligheten til å finansiere datautstyr fra arbeidsgiver gjennom trekk i lønn. En gjeninnføring av hjemme-PC-avtaler med bruttolønnsstrekk, vil imidlertid ha en negativ proveny effekt. Slik loven er utformet i dag, ser det ut til at det ikke er skatt på bruk av arbeidsgivers datautstyr for arbeid fra hjemmet. Det er også tvilsomt om dette har stor effekt på reisemiddelfordelingen. Reisevaneundersøkelsen fra 2005 (Denstadli m.fl. 2006) viser at fleksibel arbeidssituasjoner har liten betydning for når folk velger å reise til jobb.

Et spørsmål er i hvilken grad dette allerede blir brukt. Tiltaket kan tenkes å ha en uheldig effekt på reisemiddelfordelingen ved at færre arbeidsreiser gjør at det blir mindre økonomisk fordelaktig å reise kollektivt. Hvis flere unngår å gjennomføre sine arbeidsreiser i rushtiden, vil det medføre mindre ulempe å gjennomføre disse arbeidsreisene med bil. Og mindre ulempe ved å reise med bil i rushtiden. En effekt av dette er at ulempen med å reise med bil blir mindre. Dette fører, alt annet likt, til at flere velger å kjøre bil i stedet for å reise kollektivt. Men i hvilken grad

³ FOR 1999-11-19 nr 1158: Forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven av 26.mars 1999 nr 14. §5-15-4

dette vil skje, er usikkert. Sammenhengen mellom bedre tilgang på hjemmekontor og reisemiddelbruk er så langt usikker.

Ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering vil det helt klart være fordeler ved å overføre en del trafikk til andre tider av døgnet enn rushtiden; en overføring av trafikk fra en tid hvor den marginale trafikken har en stor kostnad, til en tid hvor den marginale trafikken har en langt lavere kostnad. Men hvis målet er å se på effekt på samlet vegtrafikk, er det ikke sikkert at dette medfører en reduksjon i samlet trafikkmengde. Det er uklart hvilken retning de samlede effektene av tiltaket få. Kjøprising er et mer presist tiltak for å redusere biltrafikken i rushtiden.

Vurdering av tiltak

Det er uklart hvor mye som kan vinnes ved å legge bedre til rette for hjemmekontor og mer fleksible arbeidsordninger. Slik lovverket er i dag, stimulerer det til denne typen tiltak. Det er ikke sikkert at en økt stimulans til slike tiltak får særlig positiv effekt. Vår vurdering er at andre virkemidler kan få en minst like høy måloppnåelse som dette, og har mindre usikkerhet knyttet til seg.

3.6 Differensiert skatt ved ulik lokalisering

Tiltak

Det er få muligheter til å påvirke hvor virksomheter lokaliseres innenfor dagens skatte- og avgiftssystem. Det er i hovedsak kommunene ved sine kommuneplaner og planbehandling som gir muligheter og begrensninger for lokalisering av arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter. I plan- og bygningsloven stilles det krav til utredninger og analyser som skal gjennomføres for å dokumentere konsekvenser av ulik lokalisering (ved å utarbeide kommunedel- eller reguleringsplan med konsekvensvurdering). Det er opp til lokalpolitikere å bestemme om planene skal kunne gjennomføres eller ikke. Dersom planene er i strid med nasjonale mål, kan de imidlertid føre til innsigelser og avgjørende beslutning på et høyere administrativt nivå (fylket eller Miljøverndepartementet).

Det kan derfor vurderes å gi skattefordeler (en belønningsordning) for virksomheter som lokaliseres i områder som enklere kan betjenes med kollektivtransport, gange eller sykkel. Motsatt kan virksomheter som lokaliseres utenfor slike områder, måtte betale mer skatt. Tiltaket vil kun være aktuelt for virksomheter med mange ansatte og høy besøksintensitet.

Det er mulig å benytte dagens ordning med differensiert arbeidsgiveravgift, der man benytter motsatt praksis. Virksomheter som etablerer seg i distriktene betaler mindre arbeidsgiveravgift enn i sentrale områder. Dette vil trolig være et vanskelig tiltak å gjennomføre stilt ovenfor dagens distriktpolitikk.

Et annet alternativ kan være å innføre en differensiert arbeidsgiveravgift innenfor den enkelte kommune, der man oppnår fordeler ved å lokalisere arbeidsplasser sentralt. Dette forutsetter at kommunen er delt inn i ulike bydeler/soner etter sentralitet, tilgang til kollektivtransport m.m. En mulig løsning kan være å ta utgangspunkt i SSBs senterstruktur som definerer sentrumssoner basert på bruksfunksjon ⁴. SSBs senterstruktur er imidlertid ikke tilstrekkelig for å kunne si

⁴ SSB sentrumssone defineres slik:

noe om sentraliteten til et område. For å kunne definere ulike nivå for sentralitet i en kommune, bør data derfor suppleres med informasjon om tilgang til miljøvennlige transportmidler, i det minste med en oversikt over tilgang til et høyfrekvent kollektivtilbud.

Effekt

Arbeidsgiveravgiften er et kraftfullt virkemiddel. Skatteutgiften ved dagens ordning med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift er beregnet til 6,7 milliarder, i tillegg vil det anslagsvis betales 1,4 milliarder i regional støtte (Finansdepartementet 2010). Dette betyr at en omlegging til en flat arbeidsgiveravgift vil innebære en økning i skatteproveny på anslagsvis 6,7 milliarder.

Beslutningen om lokalisering av en bedrift tas ofte for lange tidsperioder, og det er ikke slik at alle virksomheter kan lokaliseres alle steder. En omlegging av arbeidsgiveravgiften til fordel for steder med mulighet for mer miljøvennlig transport, eller likebehandling (altså lik arbeidsgiveravgift i hele landet), vil kunne få betydelig påvirkning på mobile bedrifters lokalisering. Likevel er det slik at lokalisering på kommunenivå ofte vil være for unøyaktig til å stimulere til mer miljøvennlig reisemiddelvalg. Et mer finmasket (og dermed mer presist) system er en mulighet, for eksempel basert på grunnkrets. Ved en slik omlegging vil en arbeidsgiveravgift eller tilsvarende kunne benyttes til å påvirke bedriftenes lokalisering.

En annen mulighet er å innføre lokale skatter for lokalisering utenfor områder som betjenes kollektivt. Men et mer målrettet og kanskje mer effektivt tiltak er å tydeliggjøre behovene for å lokalisere virksomheter på steder med mulighet for gode transportløsninger overfor de enkelte kommunene. Dette kan gjøres innenfor dagens regelverk og kan være enklere å få gjennomslag for politisk.

Vurdering av tiltak

En endring i den differensierte arbeidsgiveravgiften til fordel for kommuner som har god kollektivdekning, vil antagelig være vanskelig å gjennomføre politisk. En økt presisering av hva som er tilfredsstillende lokalisering innenfor dagens plan- og byggingslov, vil trolig være enklere å gjennomføre og potensielt få en bedre effekt i forhold til reisemiddelvalg. Provenyeffekten vil være klart størst ved å innføre lik (og full) arbeidsgiveravgift over hele landet.

-
- En sentrumssone er et område satt sammen av en eller flere sentrumskjerner og en sone på 100 meter rundt.
 - En sentrumsjerne er et område med mer enn tre ulike hovednæringsgrupper med sentrumsfunksjoner. I tillegg til detaljvarehandel, må offentlig administrasjon eller helse- og sosialtjenester eller annen sosial og personlig service være representert. Avstanden mellom bedriftene skal ikke være mer enn 50 meter.

Dette tiltaket krever radikale endringer i lovverket og vil være vanskelig å gjennomføre, særlig siden dette vil gi en gjennomgående løsning for hele landet. En fjerning av disse skattefradragene vil oppleves urettferdig for dem som er avhengig av bil på sine daglige arbeidsreiser. En alternativ løsning kan være at kommunene legger dette inn i sin eiendomsbeskatning. Slik vil man kunne etablere en differensiert skatt, der det koster mer å etablere en bedrift med mange ansatte og høy besøksintensitet i områder som er usentrale, og ikke betjenes av kollektivtransport.

4 Konklusjon - vurdering av tiltak og effekt

I denne delen følger en samlet vurdering av hvilke tiltak i kapittel 3 som anses som mest effektive som incitament til å endre valg av transportmiddel fra bil til mer miljøvennlige transportmidler. Vurderingen gir forslag til hvilke deler av lovverket som kan endres. Tiltakene rangeres på et overordnet nivå.

Vurderingen og rangeringen av tiltakene bygger på gjennomgangen i denne rapporten, og er basert på følgende prinsipper:

- Økonomisk effekt/konsekvens av tiltakene
- Potensial for reduksjon av veitransport
- Sannsynlighet for å kunne gjennomføres

4.1 Effekt av tiltakene

Dersom man ønsker at flere skal påvirkes til å benytte mer miljøvennlige transportmidler, må det legges vekt på at de miljøvennlige transportmidlene får vilkår som er likeverdige med bilen. Helst bør vilkårene for de miljøvennlige transportmidlene være bedre enn bilens.

I denne gjennomgangen har vi diskutert effekter av sju ulike tiltak som kan stimulere til bruk av mer miljøvennlige transportmidler. Tabell 5 viser en oppsummering av effekter av de ulike tiltakene, både med tanke på endring i reisemiddelbruken og for skatteprovenyet. Tabellen viser også om tiltaket krever endring i lovverket eller ikke.

Tabellen illustrerer at de fire tiltakene; avgift på arbeidsgivernes parkeringstilbud, skattlegging av parkeringsplasser, endring av firmabilordning og bilgodtgjørelser gir best effekt på både reisemiddelfordelingen og skatteprovenyet. Disse tiltakene krever i hovedsak lovendring, med unntak av tiltaket som endrer satsen for kjøregodtgjørelse i favør av miljøvennlige transportmidler, og skattlegging av bruk av arbeidsgiverbetalte parkeringsplasser. Det første tiltaket krever kun en endring i satsene. Skattlegging av bruk av arbeidsgiverbetalte parkeringsplasser krever en innskjerping av dagens skattepraksis.

Tabell 5 Effekt av de ulike tiltakene som foreslås i rapporten.

Tiltak (Omtalt i kapittel)	Effekt + positiv – negativ +/- uviss		Krever lovendring
	Reisemiddelvalg	Skatteproveny	
Subsidierte kollektivreiser (Kap 2)			
Likestille subsidiering av parkeringsplass og månedskort	+	-	Ja
Månedskort betalt av brutto lønn	+	-	Ja
Skattlegging av parkeringsplasser (Kap 3.1)			
Skattlegge bruk av parkeringsplass	++	+	Nei
Skatt på tilbud av parkeringsplasser (Kap 3.1,3.2)			
Eiendomsskatt på parkeringsplasser	+	+	Ja
Skattlegge tilbud om gratis parkeringsplass	+	+	Ja
Parkeringsavgift på parkeringsplasser (Kap 3.2)			
Kommunene krever avgift uavhengig av eierskap	++	++	Ja
Pålegge private å kreve avgift	++	+	Ja
Firmabil (Kap 3.3)			
Redusere skattefordeler ved bruk av firmabil	+/-	+	Ja
Fradrag for arbeidsreiser og kjøregodtgjørelse for tjenestereiser (Kap 3.4)			
Miljøprofil på kilometersatser	++	+/-	Nei
Fjerne skattefradrag på arbeidsreiser >19,5 km	+/-	++	Nei
Miljøprofil på skattefradrag for arbeidsreiser >19,5 km	+	+	Nei
Fleksible arbeidstider og –steder (Kap 3.5)			
Støtte til avskrivning av datautstyr	+/-	-	Nei
Differensiert skatt ved ulik lokalisering (Kap 3.6)			
Lik arbeidsgiveravgift i hele landet	+/-	++	Ja
Arbeidsgiveravgift basert på soneinndeling (lavere avgift i sentrale områder)	+	--	Ja

4.2 Konklusjon

Skatt på parkering og månedskort

En sammenligning av ulike former for arbeidsgiversubsidiering av bil og kollektivtransport, viser at dagens skatte- og avgiftssystem favoriserer bilbruk. Det har gjentatte ganger blitt diskutert om disse subsidieringene bør likestilles. Tiltaket har til nå ikke blitt iverksatt fordi det anses som vanskelig å verdsette det godet som parkeringsplassene representerer.

Studier vi har gjennomgått kan tyde på at det å likestille parkeringskort og månedskort skattemessig, ved å gi skattefritak på begge, kan få uønskede konsekvenser. Problemet er at et skattefritt eller gratis månedskort kan føre til at ikke bare tidligere bilister, men også gående og syklende overføres til kollektivtransporten. Dette kan gi en uønsket endring i reisemiddelfordelingen. Det synes også å være vanskelig å få de ansatte til å velge kollektivtransport framfor bil dersom de fortsatt har tilgang til en parkeringsplass. Resultatene i denne rapporten peker i retning av at en skattlegging av parkeringsplasser og endring av kjøregodtgjørelser, vil være tiltakene som gir best effekt, hvis målet er en overgang bort fra bilbruk til kollektivtransport, sykkel eller gange på arbeidsreiser.

Rapporten viser at høyere pris på parkering kan oppnås på flere måter. For det første er det mulig å innføre avgift på parkeringsplasser enten ved at kommunene krever avgift eller ved at kommunen pålegger private virksomheter å kreve avgift.

For det andre er det mulig å skattlegge bruk av parkeringsplasser, et tiltak som prinsipielt ligger innenfor dagens skattelovgivning og som det har vært fremmet forslag om ved flere anledninger. For det tredje kan det innføres skatt på tilbudte parkeringsplasser enten ved å innføre eiendomsskatt på parkeringsplasser eller ved å skattlegge tilbud om gratis parkeringsplass.

Felles for disse tiltakene er at de vil gi en effekt på både reisemiddelbruken og på skatteprovenyet. Hvor stor effekt tiltakene vil ha vil avhenge av hvordan tiltakene utformes, og hvor stor den økte ulempen ved å benytte bil til arbeidsreiser blir.

Disse tiltakene krever enten en lovendring, eller en endring i praksis, og vil derfor måtte vedtas politisk. Med tanke på nasjonale føringer om å stimulere til miljøvennlig transportmiddelbruk, kan det være mulig å få til en slik lovendring.

Bakgrunnen for at bruk av arbeidsgiverbetalt parkeringsplass per i dag ikke blir skattlagt er uklarhet rundt hvordan denne ytelsen skal verdsettes. Det finnes flere alternative verdsettingsmetoder, men vi kjenner ikke til at det finnes en grundig utredning om dette.

Ordningene for bilbaserte reiser er gode

Dagens ordning med firmabil gir skattefordeler. Dette bidrar til å gjøre bilreiser mer fordelaktige enn bruk av miljøvennlige transportmidler. Ordningen med firmabil kan også føre til mer bilbruk med private formål. For å gjøre firmabilordningen mindre attraktiv, kan skatteordningen fjernes og heller erstattes med en ordning som gir skattefordeler ved bruk av bilpool på arbeidsplassen. Slik

vil bilen kun benyttes til tjenestereiser. Eventuelt er det mulig å gi skattefordeler ved at de ansatte kan disponere sykkel til tjenestereiser.

Arbeidsreiser er i dag fradragsberettiget dersom de overstiger 19,5 kilometer hver veg. Dette kan bidra til å gjøre et bilbasert bosettingsmønster mer attraktivt. En mulig omlegging av dette fradraget er å kun gi fradraget til kollektivreiser (>19,5 km), et annet mulig tiltak er å fjerne fradraget helt. Begge deler vil kunne gjøre det mindre attraktivt å bosette seg langt fra arbeidsstedet, og slik bidra til mindre bilbruk. Et slikt tiltak forutsetter at arealutviklingen legges i tilknytning til et kollektivsystem, og at det finnes et attraktivt kollektivtilbud tilgjengelig for de reisende.

Kjøregodtgjørelsen for tjenestereiser gir i dag en klar fordel for bil framfor andre transportmidler. Dagens system gir bilbrukere en godtgjørelse på 3,65 kr/km, el-bil 4 kr/km og andre transportmidler 1,5 kr/km. For å endre denne fordelene, er det mulig å legge om kilometersatsene fra en kostnadsbasert tankegang til en "grønn" tankegang, der bruk av gange og sykkel gis eksempelvis 5 kr/km.

En omlegging, til fordel for kollektivtransport, eller avskaffing av det kilometerbaserte skattefradraget for arbeidsreiser, vil ha en positiv provenyeffekt. Det er usikkert hvordan en omlegging av kjøregodtgjørelsen til fordel for mer miljøvennlige transportformer vil slå ut.

Tiltakene krever lovendringer og kan derfor være vanskelige å gjennomføre. Det vil i hvert fall kreve tid og ressurser. Endring av satsene for kjøregodtgjørelser forutsetter ikke endringer i lovverket, og kan derfor gjennomføres på en enklere måte.

Fleksibel arbeidssituasjon og lavere skatt ved sentral lokalisering

Det er tvilsomt om tiltak for mer fleksible arbeidstider og -steder er et kraftfullt virkemiddel for å endre reisemiddelfordelingen i favør av miljøvennlig transport. Fleksibel arbeidstid og fleksibelt arbeidssted fører trolig heller ikke til særlig effekt på fordelingen av arbeidsreiser over døgnet. Dette til tross for at skattereglene per i dag legger godt til rette for slike ordninger. Dette tilsier at det ikke er behov for ytterligere endringer i dagens system, med bakgrunn i et ønske om å redusere bilbruken.

Dagens skatte- og avgiftssystem stimulerer til etablering av virksomheter på lite sentrale steder, hovedsakelig ved en differensiert arbeidsgiveravgift. En likebehandling av ulik lokalisering vil antagelig bidra til mer sentralisert bedriftslokalisering. Et alternativ til dagens system er å endre dagens differensiering til fordel for sentrale strøk. Slik vil en sentral beliggenhet som enkelt kan betjenes med kollektivtrafikk, gi lavere skatt enn ved en usentral beliggenhet. Dette vil kunne være et incitament for virksomhetene til å lokalisere seg i tilknytning til dagens bebyggelse og kollektivtransportsystemet.

Full arbeidsgiveravgift i hele landet vil stimulere til en mer sentral lokalisering av virksomheter og dermed kunne bidra til å endre reisemiddelbruken. Det vil også ha en positiv provenyeffekt. En omlegging av arbeidsgiveravgiften til å favorisere virksomheter som er sentralt lokalisert, vil trolig ha en større effekt på reisemiddelbruken, men også en negativ effekt på provenyet. Tiltaket krever politisk kursendring og lovendring, og kan derfor være vanskelig å gjennomføre.

4.3 Anbefaling

Skatte- og avgiftssystemet, slik det er utformet i dag, gir insentiver til bilbruk. Dette er med å påvirke hvordan bedriftene legger til rette for at de ansatte kan benytte bil på sine arbeidsreiser. En skattemessig likebehandling av parkeringsplasser og kollektivreiser kan gjøres ved å gi skattefradrag på begge godene, eller ved å skattlegge begge. Av disse alternativene finner vi at skattlegging av begge godene er mer formålstjenlig enn å gi begge godene skattefritak. Dette med utgangspunkt i effekt på reisemiddelfordelingen. Tidligere studier kan tyde på at tiltaket med å likestille skatt på subsidiering av parkeringsplass og månedskort, kan resultere i en uønsket endring i reisemiddelfordelingen (fra gående og syklende til kollektivtransport). I tillegg er det vanskelig å få bilister til å heller benytte kollektivtransport dersom de ansatte fortsatt har tilgang til en parkeringsplass.

Denne rapporten viser at det mest virkningsfulle tiltaket vil være å øke bilistenes utgifter til parkering. Samtidig kan kjøregodtgjørelser legge til rette for bruk av miljøvennlige transportmidler, ved å øke kilometersatsene for kollektivtransport, gående og sykkel og redusere satsen for bil. I tillegg kan dagens firmabilordning gjøres mindre fordelaktig.

Flere av tiltakene krever lovendringer og kan være vanskelige å gjennomføre. Dersom det er en målsetting å vri transportmiddelbruken i en mer miljøvennlig retning, kan det imidlertid prioriteres å endre disse aspektene i dagens skatte- og avgiftssystem. Endring av satsene for kjøregodtgjørelser i favør av de miljøvennlige transportmidlene trenger ikke endring i lovverket, og kan slik gjennomføres på en enklere måte.

5 Referanser

- Dagens næringsliv (2008). Artikkel 15. februar 2008
- Denstadli, J.M. (2002). Arbeids- og tjenestereiser. Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2001. TØI rapport 596/2002. Transportøkonomisk institutt, Oslo
- Denstadli, J. M., Engebretsen, Ø., Hjorthol, R. og Vågane, L. (2006). Reiseomfang og transportmiddelbruk på lange reiser. Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2005 TØI-rapport 844/2006 Transportøkonomisk institutt, Oslo
- Econ (2009). Skattefritt periodekort og skattbar arbeidsparkering. Rapport 2009-113. (i samarbeid med Analyse & Strategi)
- Engebretsen, Ø. og Gjerdåker, A. (2010). Regionforstørring: Lokale virkninger av transportinvesteringer. TØI rapport 1057/2010. Transportøkonomisk institutt, Oslo
- Finansdepartementet (2010). Nasjonalbudsjettet 2011, Meld.St.1 (2010-2011), det konglige finansdepartement.
- Hanssen, J. Usterud (2005). Mer miljøvennlige arbeidsreiser. Rammebetingelser og muligheter. TØI rapport 801/2005. Transportøkonomisk institutt, Oslo
- Hanssen, J. Usterud og Nossun, Å. (2008). Arbeidsgiverbetalte kollektivreiser og parkeringsplasser. Litteraturstudie og vurdering av skattemessige virkninger. TØI rapport 944/2008. Transportøkonomisk institutt, Oslo
- Holvik (2010). Samtale med miljøvernsjef Øystein Holvik i Kristiansand kommune
- Lignings-ABC (2010). Tilgjengelig på:
<http://www.skatteetaten.no/no/Bibliotek/Publikasjoner/Handboker/Lignings-ABC/>
- Lysen (2010). Samtale med Kirsten Lysen, Smarte reisevaner, Bergen kommune
- Miljøverndepartementet (2007). Miljøvennlige arbeidsreiser. Erfaringer og anbefalinger fra pilotarbeid. Temarapport T-1464
- Navarsete, L.S. (2007). Dokument nr. 15 (2006-2007), Spørsmål nr 770 datert 1603.2007. Samferdselsdepartementet
- NHO (2009a). Kollektivløftet. Effektiv og miljøvennlig bytransport
- NHO (2009b). Næringslivets klimahandlingsplan. Norsk klimapolitikk – tid for handling
- Skaaraas, H. (2008). Avgiftslegging av privat parkering og veiprising som virkemiddel i miljøpolitikken. Betenkning utarbeidet for Miljøverndepartementet

- Statens vegvesen (2009). Grønn mobilitet. En mulighetsstudie om mobilitetsrådgivning i Region sør. Vegdirektoratet. Rapport 2009/14
- Strand, A. (2008). Evaluering av kampanjen Jeg kjører grønt. TØI rapport 966/2008. Transportøkonomisk institutt, Oslo
- Vågane, L. (2006). Bilhold og bilbruk i Norge Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2005. TØI rapport 856/2006. Transportøkonomisk institutt, Oslo

Vedlegg 1 Eksempler på tiltak

Basert på en gjennomgang av dokumenter, samt telefonsamtaler med sentrale personer i utvalgte byområder som arbeider med disse problemstillingene, har vi funnet noen eksempler på virksomheter som opplever dagens praksis i skatte- og avgiftssystemet som ufordelaktig. Vedlegget viser også til eksempler på hvordan noen virksomheter legger til rette for at de ansatte skal kunne velge miljøvennlige transportmidler til og fra jobb.

Noen eksempler på tiltak

Det finnes ulike beregninger/vurderinger av hva som er de beste frynsegodene eller tiltakene for å påvirke de ansattes reisevaner. Det varierer om disse bare inkluderer godkjente frynsegoder eller også goder som i prinsippet skulle vært beskattet. I det siste tilfellet fremstår ofte gratis parkering som mest verdifullt, men rangeres ikke så høyt som utdanning, firmabil, barnehage, pensjon, mv.

Mange av de norske eksemplene på at arbeidsgivere forsøker å stimulere ansatte til å reise miljøvennlig har sitt utspring i arbeidet med mobilitetsstyring (Mobility Management). Statens vegvesen og Miljøverndepartementet har på flere måter bidratt til at det er satt i verk tiltak mange steder i landet. Vegdirektoratet har blant annet arbeidet med tiltak for å begrense bilbruken i byene. Mye av innsatsen har vært knyttet til etatsprogrammene "Trafikk i by" (2002-2005) og "Miljøvennlig bytransport" (2007-2011) .

I Bergen og Oslo er det i flere år satt av ressurser til å arbeide med mobilitetsrådgivning overfor arbeidsgivere, organisasjoner, hushold og den enkelte trafikant. Det er vanskelig å få dokumentert resultater fra denne innsatsen (Miljøverndepartementet 2007). I begge byene er disse aktivitetene nå avsluttet. I Trondheim planlegges det å starte opp en slik virksomhet som del av Miljøpakken for transport.

Beskrivelser av og erfaringer med ulike tiltak er dokumentert en rekke steder (Vegdirektoratet 2005, Miljøverndepartementet 2007), men så langt vi kan se, er det ingen som har samlet disse erfaringene. Videre følger en nærmere beskrivelse av noen av eksemplene vi har funnet.

Avgift på og fjerning av parkeringsplasser

Det finnes en rekke eksempler på at arbeidsgivere har innført avgift på ansattes parkeringsplasser. Dette gjelder primært offentlige arbeidsgivere som blant annet Klif og Telemark fylkeskommune. Vegdirektoratet vil også innføre parkeringsavgift for de ansatte fra våren 2011. Avgiftene er foreløpig så lave at de trolig har liten avvisningseffekt. De vil imidlertid ha en betydning symbolmessig. I forbindelse med miljøarbeidet i Kristiansand har kommunen hatt som mål å redusere arbeidsreiser med bil. En del ansatte hadde i henhold til sin ansettelsesavtale krav på parkeringsplass ved arbeidsstedet. Kommunen ønsket å ”kjøpe seg ut” av avtalen, og forhandlinger har ført til at de som mister sin reserverte plass har fått et lønnspåslag på ca 10.000 kr per år. Denne avtalen kan indikere verdien av en sentral parkeringsplass i Kristiansand (Holvik 2010).

Belønningsordning for bruk av miljøvennlige reisemidler

I forbindelse med den akutte forurensningssituasjonen i Bergen for ett år siden var det flere virksomheter som initierte tiltak for å påvirke ansattes reisevaner. Bergen Tomteselskap innførte et poengsystem knyttet til arbeidsreisene. Ansatte fikk ett poeng for å være passasjer i bil eller å ta med en passasjer når man var sjåfør, to poeng for å reise kollektivt og tre poeng for å gå eller sykle. Man fikk poeng for reise både til og fra arbeidet. Etter å ha samlet minst 300 poeng, var den ansatte kvalifisert til ekstra bonusutbetaling ved slutten av året. Forutsetningen var at bedriftens 10 ansatte sammen samlet minst 3000 poeng. Det er ikke snakk om store pengebeløp. Derfor anses symbolverdien og konkurransemomentet også å være vesentlig for engasjementet.

Andre virksomheter har kopiert ideen. Det kan også innføres loddrekning av gaver når gitte terskler er nådd. Lysen (2010) viser også til Statens vegvesen Region sør der ansatte får spare opp 15 minutter for hver dag de reiser miljøvennlig til arbeidet. Derved kan de som gjør dette hver dag, få en ekstra fridag ca hver 6. uke.

Næringslivet har fattet interesse for tiltak som kan redusere biltrafikken (bedre fremkommeligheten). Dette kan knyttes til et økende miljøansvar, men også en erkjennelse av hvilke kostnader bilbruk og parkering innbærer. For eksempel har det ved Herøya industripark blitt arbeidet bevisst for å redusere bilbruken. Ifølge Dagens Næringsliv har ansatte i Yara og Telenor en ordning som belønner de ansatte for å velge miljøvennlige firmabiler. Kjøp av en Toyota Prius gir den ansatte en ekstra lønn på kr 3.500 pr måned. Ansatte får ikke kjøpe firmabiler med utslipp over en viss grense (Dagens næringsliv 2008).

Det er også flere bedrifter som er med på kampanjer som skal påvirke de ansatte til å reise mer miljøvennlig. Blant annet har sykle til jobben-kampanjen blant norske bedrifter mange deltakere hvert år. Utfordringene med kampanjen er at den i hovedsak knytter seg til reiser på sommeren, og at de ansatte ikke fortsetter syklingen utover vinteren.

Tilsvarende erfaringer ble gjort i kampanjen ”Jeg kjører grønt” i Kristiansands-regionen. Hensikten med kampanjen var å få arbeidstakere som i hovedsak benyttet bil til og fra jobb til heller å gå, sykle eller ta buss. Ansatte ved tolv større bedrifter ble tilbudt et gratis månedskort for buss eller en sykkelpakke verdt anslagsvis tusen kroner. Ca 400 ansatte deltok, og fire av fem valgte

sykkelpakken. Kampanjen førte til at flere begynte å sykle, bruke buss eller gå til jobben i stedet for å kjøre bil. Det er også mulig at kampanjen endret de ansattes reisevaner på lengre sikt. Nær 60 prosent av deltakerne som i hovedsak brukte bil til jobb før kampanjen, svarte at de etter kampanjen vil fortsette å bruke sykkel i sommerhalvåret (Strand 2008).

Kjøregodtgjørelse for yrkes- og tjenestereiser

Skatte- og avgiftssystemet behandler bil annerledes enn de andre transportmidlene når det gjelder reisegodtgjørelse for yrkes- og tjenestereiser. Dersom man benytter sykkel, får de ansatte 1,50 kr/km. Dersom de ansatte benytter bilen, får de derimot 3,65 kr/km. Tidligere har turer med sykkel under fem kilometer ikke vært dekket økonomisk, men dette er nå endret slik at transportmidlene likestilles. Imidlertid er satsen den samme som før.

Kommunenes reglement for reisegodtgjørelser oppmuntrer til bruk av bil fremfor sykkel. Flere kommuner mener at praksisen slik den er i dag er paradoksalt med tanke på målsettingene om å legge til rette for at de ansatte kan reise miljøvennlig, og ønsker at regelverket endres. Noen kommuner og virksomheter har også forsøkt å innføre prøveordninger som gjør det lønnsomt for de ansatte å sykle i jobbreiser. Videre nevnes noen eksempler.

Oslo kommune vedtok i 2006 at sykkelgodtgjørelsen ved tjenestereiser skal være like høy som bilgodtgjørelsen. Sandnes kommune vedtok i 2008 å gi en sykkelgodtgjørelse på 7 kr/km for sykling i tjenesten. Bærum kommune innførte i 1996 en ordning med 5 kr/km i sykkelgodtgjørelse. Evalueringen av ordningen var positiv. Ordningen hadde også ifølge evalueringen bidratt til redusert sykefravær. I tillegg gav dette videre effekt på de ansattes reisemiddelvalg, der 80-90 prosent også syklet til/fra jobben på de dagene de utførte tjenestereiser med sykkel. Bjørgvin bispedømme gjennomførte i 2005 en prøveordningen med 4 kr/km i sykkelgodtgjørelse. Evalueringen av ordningen viste at dette førte til økt bruk av sykkel på tjenestereiser, uten å gå utover tjenesteutførelsen.

Tabell V.1 Sammenstilling av eksempler

Virksomheter	Tiltak
Kristiansand kommune	Fjerning av parkeringstilbud i ansattes arbeidsavtaler
Telemark fylkeskommune, Statens vegvesen	Innføring av parkeringsavgift på parkeringsplasser som tidligere var gratis
Yara, Telenor	Ekstra lønn for ansatte som kjører miljøvennlige firmabiler
Bergen Tomteselskap, Statens vegvesen Region sør	Bonusordninger for ansatte som reiser miljøvennlig til arbeidet
Bjørgvin bispedømme, Oslo, Bærum og Sandnes kommune	Høyere sykkelgodtgjørelse for tjenestereiser enn standardsats