

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 CO<sub>2</sub> og NO<sub>x</sub> (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.