

## Sammendrag

# Tilskuddsordninger for redusert bilbruk

TØI rapport 1776/2020  
Forfattere: Vibeke Nenseth og Alice Ciccone  
Oslo 2020 41 sider

TØI har på oppdrag fra Klimaetaten i Oslo kommune utredet det faglige grunnlaget for tilskuddsordninger for redusert bilbruk. Utredningen har hatt et firedelt formål: gi en oversikt over og presentere erfaringer med eksisterende tilskuddsordninger; tilby en faglig vurdering for hvordan slike tilskudd kan innrettes og hvilke hensyn som må tas; vurdere om en tilskuddsordning der bilen byttes inn vil ha ønsket effekt; og vurdere om hvorvidt tilskudd er et hensiktsmessig verktøy for redusert bilbruk. Utredningen er basert på tre kilder: en litteratur- og policygjennomgang; en fokusgruppe med sentrale aktører på feltet og en enkel nettsurvey til alle bydelene i Oslo. Kunnskapsinnhentingen viser at tilskudd som politisk virkemiddel har appell, men mindre treffsikker måloppfyllelse – særlig tilskudd rettet mot uønsket atferd, som redusert bilbruk. Tilskudd rettet mot bilbrukens alternativer kan med fordel bakes inn i sammensatte policy- eller mobilitetspakker. Nye tilskuddsordninger kan dra veksler på nyere termer og mekanismer som økobonus, klimabelønning og miljøavgifter til fordeling.

Klimaetaten i Oslo kommune har fra Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel fått i oppdrag å «... vurdere det faglige grunnlaget for en tilskuddsordning som kan bidra til redusert biltrafikk, inkludert også om innbyggerne kan bytte inn bilen mot for eksempel kollektivreiser». Klimaetaten har derfor etterspurt en faglig vurdering om hvorvidt og hvordan tilskudd er egnet som virkemiddel for å redusere biltrafikk i Oslo.

Utløsningen av oppdraget presenterte følgende fire formål med den faglige utredningen:

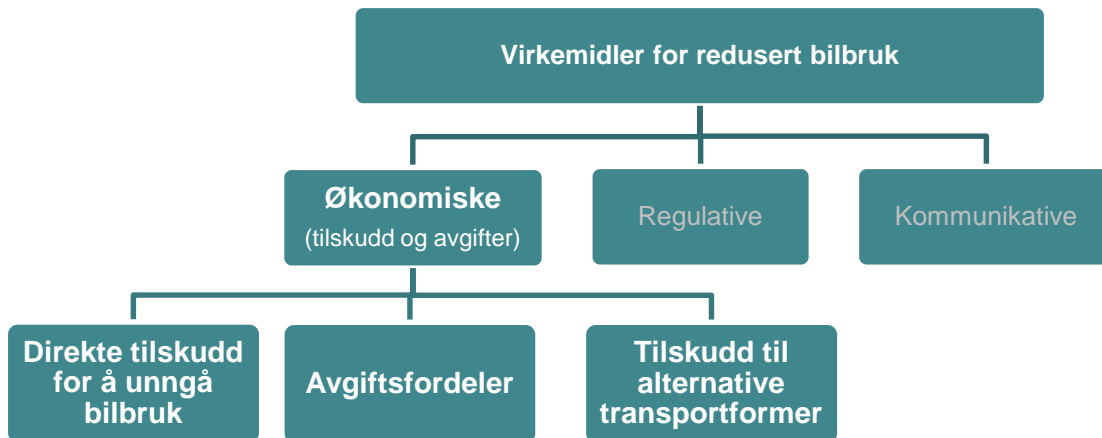
- en oversikt over eksisterende tilskuddsordninger for redusert biltrafikk, det vil si å tilby et relevant kunnskapsgrunnlag og erfaringer med slike tilskudd
- en faglig vurdering av hvordan slike tilskudd kan innrettes, og hvilke hensyn man må ta i innrettingen av tilskuddsordningene
- en vurdering av om en tilskuddsordning der innbyggere kan bytte inn bilen mot for eksempel kollektivreiser, bildeling eller el-varesykkel vil ha ønsket og kostnadseffektiv effekt.
- en anbefaling om hvorvidt tilskudd er et hensiktsmessig verktøy for redusert biltrafikk

### *Tilskudd som politisk virkemiddel*

Tilskuddsordninger er et politisk virkemiddel som tilbyr økonomisk støtte – subsidier - til individer, kollektiver og bedrifter for å kunne påvirke atferd og aktiviteter i ønsket retning. Redusert biltrafikk i Oslo er i seg selv et virkemiddel for å oppfylle klimaforpliktelsene og redusere lokal miljøbelastning og helseskadelige utslipp, samt unngå trengsel, frigjøre plass og bedre forholdene for gående, syklende og kollektivreisende. Politiske virkemidler deles gjerne grovt inn i *økonomiske*, *regulative* og *kommunikative* – gulrot, pisk og appell. Så vel politisk som sosialt og psykologisk blir politiske styringsmidler i form av *positive insentiver* – ulike typer gulrotter slik som tilskudd er – stort sett holdt fram som de mest fordelaktige, fordi de vil kunne appellere bredt. Fordelen med økonomiske virkemidler som ofte blir framhevet, hva enten de dreier seg om subsidier eller skatter og avgifter, som ofte blir framhevet, er økonomisk effektivitet: evnen til å få fram ønsket effekt (reduksjon av

trafikk, utslipp, osv.) der det er *billigst* å gjøre det. Ulempene kan være uheldige *fordelingsvirkninger*, siden økonomiske insentiver vil kunne ha svært ulike konsekvenser for ulike sosiale grupper.

Økonomiske virkemiddel er tilskudd/subsidier eller skatter/avgifter. Tilskudd for redusert bilbruk kan videre deles inn i *direkte* tilskudd som søker å påvirke redusert bilbruk, eller *avgiftsfordeler* når en bruker alternativer til bil, som er et økonomisk virkemiddel som kan sammenlignes med tilskudd. Dessuten er en betydelig gruppe *indirekte* tilskudd det er alternative transportformer til bilbruk som subsidieres. Se figur S1.



Figur S.1: Politiske virkemidler for redusert bilbruk, med vekt på de økonomiske.

### Etablerte tilskuddsordning for redusert bilbruk

Kunnskapsinnhenting er basert på forskningslitteratur- og policygjennomgang. Etablerte norske tilskuddsordninger med sikte på redusert bilbruk er Oslo kommunes klima- og energifond rettet mot enkeltpersoner og bedrifter, samt den statlige tilskuddsordningen 'Klimasats' rettet mot kommunene.

Evalueringer viser at Klimasats utløser innsats og aktivitet hos stønadsmottakerne som ikke ville skjedd uten støtten. Det er også en god gjennomføring – 90 prosent av prosjektene med bevilgninger er gjennomført eller på gang.

Gjennomgangen av internasjonal forskningslitteratur viser at det er få tilskuddsordninger som *direkte* retter seg mot redusert bilbruk. Det har vært ordninger som belønner det å kjøre utenom rushtid. Derimot er det en del ordninger som retter seg mot redusert *bilhold*, mest kjent som ulike vrakpantordninger. Det vil si ordninger som retter seg mot å bytte ut gamle biler – med andre ord, uten at ordningen stimulerer *redusert* bilbruk, siden det dreier seg om å erstatte den gamle med en ny bil med lavere utslipp. Det er mye erfaringer å trekke ut om ulike avgiftsfordeler til bilkjøpere som følger opp politiske intensjoner – om for eksempel økte elbilandeler. Litteraturen herfra viser ikke minst hvor effektive avgiftsfordeler kan være for å vri transportforbruk, men det lite som omhandler avgiftsfordeler til de som velger ikke-bilbruk.

Derimot er det en rekke studier som evaluerer tilskudd og økonomiske insentiver for å fremme alternativer til bilbruk: støtte til kollektivreiser, sykling og gåing, delemobilitet.

## Hvordan kan tilskuddordninger med sikte på redusert bilbruk innrettes

Fra litteratur- og policygjennomgangen så langt synes det særlig å være to hovedpoeng som kan trekkes ut for å vurdere hvordan tilskudd for redusert bilbruk kan innrettes:

*For det første* er det et særtrekk ved disse tilskuddsordningene som er i søkelyset her – tilskudd for redusert bilbruk – at det er den uønskete atferden, det man søker å redusere eller unngå – som det først og fremst fokuseres på, i hvert fall verbalt. På mange måter virker det lettere både å kommunisere og organisere det å fremme og heller understøtte det man faktisk søker å oppnå. Det er som vi har sett også i tråd med økonomiske innsikter som sier at det er mer effektivt å rette innsats direkte mot det en vil oppnå.

*For det andre* virker det som om rene tilskuddsordninger ikke (lenger) er så aktuelle; det er snarere økonomiske tilskudd og insentiver i *kombinasjon* med andre virkemidler som nå gjør seg langt mer gjeldende. Tilskuddsordninger framstår nå stadig mer som en del av sammensatte policypakker – som i ulike mobilitetspakker for å fremme alternativer til bilbruk. Om det er en empirisk kjensgjerning at virkemidler nå i stadig større grad pakkes sammen, er det også grunn til å anta at det også skyldes at policymiks blir mer slagkraftig og virksom enn bare enkelttiltak hver for seg.

## Måloppfyllelse og kosnadseffektivitet

Kunnskapsinnhentingene gjort herfra viser at tilskuddsordninger snarere bør rettes inn mot det en ønsker å oppnå – et bærekraftig klima og miljø - ikke hva en skal unngå. Derfor bør innretningen utformes for **å fremme bilbrukens alternativer** – det å sykle, gå, bruke kollektivtransport eller delemobilitet. Samtidig ser rene økonomiske tilskudd ut til å være mindre virksomme enn når de bakes inn som tilskudd - som del av en sammensatt **mobilitetspakke** som også inkluderer restriktive og kommunikative tiltak.

Et sentralt punkt i kunnskapsinnhentingene har også vært å se mulige *nye* tilskuddsordninger – med mulig overføringsverdi for Oslo generelt og/eller for bydelene spesielt. Så vel i litteraturen som i fokusgruppediskusjonen blir verdien av å koble tilskuddsordninger, som del av en policymiks, vektlagt.

En rekke initiativ med *mobilitets- eller policypakker med sikte på redusert bilbruk* er allerede på gang en rekke steder: Et sammensatt tilbud med å tilby ett års *gratis kollektivtransport og bildelingsmedlemskap* til innbyggere som kvitter seg med fossilbilen er allerede lansert politisk i Oslo. Flere byer har utviklet *lokale mobilitetspunkter* i bydels- og delbydelsentre (ved kollektivknutepunkt) som tilbyr utlån/leie av bysykler, elsykler, lastesykler, eventuelt elbiler, sammen med digitale informasjonstavler med sanntidsinformasjon for kollektivtransport vil kunne lanseres sammen med omkringliggende bilfrie soner

I forlengelsen av det siste punktet, lokale mobilitetspunkter, er det nærliggende å se tilskuddsordninger også i sammenheng med et annet mobilitetsinitiativ som rulles ut i stor skala i Oslo for tiden, nemlig såkalte *hertesoner* rundt skolene (bilfrie soner rundt skolene, for at elevene skulle kunne gå, sykle eller bli fulgt – men ikke kjørt til skolen. Hertesoneprosjektet er således både et miljø-, trafikksikkerhets- og folkehelseiltak

I fokusgruppediskusjonen ble det også framhevet at tilskuddsordninger med fordel kunne kobles på alt det Oslo har gjort de seneste årene på å fremme sykkel og gange. Men det kan virke som om alle infrastrukturiltakene er lite kjent. En tilskuddsordning vil kunne gi det lille dyttet – nugget – som skal til for at infrastruktur for aktiv mobilitet (gågater, sykkelveier, sykkelparkering og -servicepunkter) blir tatt mer i bruk

### ***Tilskudd som hensiktsmessig verktøy for redusert bilbruk***

Som et positivt økonomisk insentiv – en gulrot – har tilskuddsordninger bred appell. Like fullt oppgir bydelsrepresentanter i en nettsurvey sendt ut i prosjektets regi, at tilskuddsordninger ikke har nevneverdig oppslutning. Argumentene går på at transportvalg skyldes mer enn økonomi. Kunnskapsinnhenting har også fått fram at tilskuddsordninger for redusert bilbruk stadig mer lanseres i regi av policypakker, antakelig fordi policymiks anses å være mer virkningsfullt enn isolerte tilskudd.