

Sammendrag:

Mer miljøvennlige arbeidsreiser

Rammebetingelser og muligheter

Bakgrunn

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

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

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

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

Tiltak

Rapporten drøfter seks ulike tiltak for mobilitetspåvirkning.

Parkeringsnormer

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

Skatt på fordelene av arbeidsgiverbetalt parkering ved arbeidsstedet

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

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

Boligsoneparkering

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

Skattefritak for arbeidsgiverbetalt kollektivtransport til arbeidet

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

Godtgjørelse for å sykle til og fra arbeidet

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

Mulighet for å pålegge bedrifter å utarbeide transportplaner

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

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

Vurdering av tiltakene

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

Tiltakene er avhengig av hverandre

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hva bør prioriteres i videre arbeid?

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

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

Mer kunnskap om tiltakene er ønskelig

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

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