



Statens vegvesen

Null- og lavutslippssone

August 2022



Forord

Samferdselsdepartementet ga i brev av 22. juni 2021 Statens vegvesen i oppdrag å vurdere og komme med konkrete forslag til lemping av vilkårene for opprettelse av lavutslippssoner, samt å vurdere rettslige, tekniske og praktiske problemstillinger knyttet til et eventuelt pilotprosjekt for nullutslippssoner i Oslo og Bergen.

Hovedveinett/ riksveier omfattes ikke av en nullutslippssone.

Følgende i Statens vegvesen har bidratt inn i besvarelsen av oppdraget: Jørn Ingar Arntsen, Liv Finborud, Tor Eriksen, Berit Kreken, Elisabeth Emilie Syse, Håvard Grundtvig Dahle Løvaas, Frida Hambro Angell, Frode Moen Aarland, Tomislav Jajcinovic, Vegard Svendsen, Kjersti Bakken, Sigve Jarl Aasebø, Anne Kjerkreit, Kari Ødegård og Toril Presttun.

Styringsgruppen har bestått av:

- Wenche Kirkeby, v/ Økonomi og virksomhetsstyring, Strategi
- Gry Horne Johansen, v/ Myndighet og regelverk, avdelingsdirektør for Vegtransport
- Grethe Vikane, v/ Transport og samfunn, avdelingsdirektør for Samfunnsutvikling og klima
- Jørn Ingar Arntsen v/ Myndighet og regelverk, Styring myndighet og regelverk
- Anne Ogner, v/ Transport og Samfunn, seksjonssjef for klima og miljø (prosjekteier)
- Regine Benz, v/ Utbygging, Plan, klima og miljø (prosjektleder)

Rapporten er utarbeidet i samarbeid med Oslo kommune v/ Ragnhild Hoel Århus, Bergen kommune v/ Lars Petter Klem og Miljødirektoratet.

Statens vegvesen har arrangert til sammen 7 dialogmøter.

Oslo, 12.08.2022

INNHold

Forord	1
Sammendrag	4
Innledning	6
Bakgrunn og rammer	7
Sentrale lover og forskrifter	9
Oppdrag	9
Definisjoner	10
Forhold til øvrig regelverk	11
Del 1 Lavutslippssoner	13
1.1 Drøfting og vurdering	13
1.1.1 Hjemmel i vegtrafikkloven	13
1.1.2 Manglende «grenseverdi»	14
1.1.3 Hjemmel for gebyr	14
1.1.4 Beløpet bør fastsettes nasjonalt	14
1.2 Lavutslippssone basert på klima	15
1.2.1 Hva vil vi oppnå?	15
1.2.2 Tiltak	15
1.2.3 Prinsipielle spørsmål	16
Del 2 Nullutslippssoner (pilotprosjekt)	18
2.1 Bergen og Oslo kommune	18
2.1.1 Bergen	19
2.1.2 Oslo	20
2.2 Regelverk	22
2.2.1 Gjeldende regelverk rettet mot klimagassutslipp	22
2.2.2 Regelverk knyttet til lokal luftkvalitet	23
2.2.3 Lovhjemmel for å innføre nullutslippssone	25
2.3 Vilkår for opprettelse og godkjenning pilotprosjektet	33
2.3.1 Unntak i Nullutslippssonene	33
2.3.2 Type kjøretøy og overgangsordning	39
2.3.3 Skilt og skiltforskrift	41
2.3.4 Håndheving av sonen	45
2.4 Konsekvenser og effekt av innføring nullutslippssone	49
2.4.1 Samfunnsøkonomisk analyse	49

2.4.2 Effekter på klimagassutslipp	55
2.4.3 Utslippsfri varelevering	61
2.4.4 Andre tiltak som drar i samme retning.....	62
2.5 Noen vurderinger rundt piloter	63
2.5.1 Hensyn til demokrati og rettsikkerhet.	63
2.5.2 Avklaring ved utvidelse av sonen	63
2.5.3 Viktig med evaluering	63
DEL 3 Konklusjon og anbefalinger.....	64
3.1 Konklusjon og anbefaling	64
3.2 Andre byer.....	65
Vedlegg	66
Referanse	67

Sammendrag

Norges mål er å redusere utslippet av klimagasser med 50 til 55 prosent innen 2030. Målet om store utslippskutt i løpet av relativt få år tilsier at mange ulike tiltak må settes inn. Det nasjonale målet om utslippsreduksjon skal i hovedsak løses gjennom overgang til utslippsfrie kjøretøyer, men nullvekstmålet i de store byene og CO₂-avgift på drivstoff vil også bidra. Enkelte kommuner har satt lokale mål som vil kunne gjøre at det blir behov for en raskere eller mer omfattende overgang til utslippsfrie kjøretøyer, eller en større reduksjon i trafikken, enn nullvekstmålet legger opp til i dag. Bergen og Oslo kommune har lokalpolitiske vedtak om forsøksordninger med nullutslippssoner.

Statens vegvesen er bedt av Samferdselsdepartementet om å utrede slike piloter og også muligheten for å innføre lavutslippssoner i byer. Riksveier er unntatt fra sonene. Vi har foretatt en juridisk vurdering av relevante paragrafer i vegtrafikkloven og behovet for lov- og forskriftsendringer. Videre har vi sett på reduksjon i klimagassutslipp og hvordan denne avhenger av sonenes utstrekning og omfanget av unntak. Vi har også vurdert behovet for økt kontroll av kjøretøyer, og andre fordeler og ulemper for samfunnet.

Vegtrafikkloven

Statens vegvesen mener at ordlyden i vegtrafikkloven § 7 tilsier at bestemmelsen skal tolkes som en vid hjemmel for å kunne ilegge forbud for å begrense skadevirkningene fra trafikken. Denne hjemmelen er den eneste som er aktuell for nullutslippssoner i gjeldende regelverk. Det er tvil om hvorvidt hjemmelen er tilstrekkelig klar, og om den gir rom for å etablere og håndheve nullutslippssoner på en hensiktsmessig måte. Krav om klarhet og hensiktsmessighet sett i sammenheng gjør at vi derfor anbefaler en ny lovhjemmel i vegtrafikkloven. Et forslag om ny og endret lovhjemmel og forskrift må på høring før regelverket kan vedtas og nullutslippssoner kan etableres. Det er politiet og påtalemyndigheten som vil kunne håndheve en eventuell nullutslippssone slik vegtrafikkloven er utformet i dag.

Når det gjelder lavutslippssoner kan kommunene i dag fastsette slike av hensyn til lokal luftkvalitet med hjemmel i vegtrafikkloven § 13 og forskrift om lavutslippssoner. Statens vegvesen mener det er mulig å lempe på vilkårene slik at soner også kan opprettes av klimahensyn. Forslag til forskriftstekst og endring av lovteksten er vedlagt. Forslagene må på høring.

Det vil være behov for en videre avklaring om grunnlaget og premisser for når kommunene kan innføre en lavutslippssone eller en nullutslippssone, da det ikke finnes en juridisk bindende CO₂-verdi, slik vi har for NO₂ og svevestøv.

Reduksjon av klimagassutslipp

Det er en forutsetning at tiltaket skal gi en utslippsreduksjon samlet sett, og uten at det gir uakseptable virkninger på enkeltindivider, grupper eller økonomisk. Etableringen av nullutslippssoner vil redusere klimagassutslippene noe. Effekten er imidlertid begrenset. Beregninger viser at med en 5-25 % reduksjon i antall kjøretøy-km i sonene med fossildrevne biler kan man oppnå en reduksjon på 30-100 000 tonn pr. år frem til 2030. Deretter vil effekten avta fordi kjøretøyparken elektrifiseres.

Etablering av lavutslippssone vil være lettere i Bergen, da den foreslåtte sonen er mindre og mer lukket sammenlignet med sonen foreslått i Oslo. I tillegg til sonens utstrekning er virkningen av nullutslippssone som pilot avhengig av omfanget av unntak og andre forhold. Tilgangen til sonen for beboere, bilister med HC-kort, utrykningskjøretøyer, biler i tjeneste, taxi, buss og tyngre kjøretøyer må avklares.

Pilotprosjekter vil kunne gi nyttige erfaringer til videre arbeid. Det må settes krav om før- og etterundersøkelser.

I Oslo anbefaler vi at ombygging av regjeringskvartalet utredes særskilt.

Samfunnsøkonomiske virkninger

Det knytter seg usikkerheter til samfunnsøkonomiske analyser og forventet klimaeffekt av innføring av en lav- eller nullutslippssone. Samfunnsøkonomiske fordeler og ulemper er kvalitativt beskrevet for nullutslippssoner. Nyteffekten i form av gevinst for klimagassreduksjon er størst ved rask etablering. En nullutslippssone kan videre føre til noe færre ulykker, og det er en nytte knyttet til reduksjon av NO₂. Sonen vil ha kostnader knyttet til planlegging, informasjon, implementering og håndheving. Forskjellige grupper og områder kan rammes ulikt.

I tillegg til virkningene beskrevet over kan det være mulige virkninger for et større område, som hele kommunen eller hele regionen. Dette kan for eksempel være ringvirkninger, «nudging», læring og innovasjon. Innføring av nullutslippssone kan være en katalysator for å framskynde elektrifisering. Potensialet er størst for varebiler. Næringslivet kan imidlertid ha ulik omstillingsevne.

Anbefaling

Statens vegvesen ser at pilotprosjekter vil kunne gi nyttige erfaringer til videre arbeid. For å etablere og håndheve nullutslippssoner må nødvendig lovverk være på plass. Etter Statens vegvesen sin vurdering er vegtrafikkloven §7 den eneste som er aktuell bestemmelse for å vurderes som grunnlag for etablering av nullutslippssone slik regelverket er i dag. Vi mener at en ny ordlyd i vegtrafikkloven § 7 må på plass, før innføring av piloter og endelig innføring av nullutslippssoner i bykommunene Bergen og Oslo. Ny hjemmel må også inneholde hjemmel for håndheving automatisk kontroll og behandling av data.

For etablering av lavutslippssoner er Statens vegvesen av den oppfatning at det er hjemmel i vegtrafikkloven §13 til å utvide dagens forskrift til å omfatte utslipp av CO₂.

Statens vegvesen har formulert forslag til forskriftstekst til å gjelde klimahensyn for lavutslippssone, (vedlagt). Forskrifts- og lovtekst må på høring.

Etablering av lavutslippssone som gebyrsone kan være et alternativ til nullutslippssone, og et første trinn fram til lovendringer for nullutslippssone er på plass.

Innledning

Regjeringen vil kutte utslipp gjennom å elektrifisere transportsektoren. Norge er et foregangsland når det gjelder innfasing av elbiler og det bygges ladeinfrastruktur over hele landet.

Kommunesektoren kan bidra til klimamålene gjennom transport- og arealtiltak. For å nå klimamål, er det behov for flere tiltak og ulike tilnærmingsmåter. Null- eller lavutslippssone kan bidra til å nå klimamålene.

Hensikten med sonene er å redusere klimagassutslipp og gi insentiver til privatpersoner og næringsliv til å bytte ut fossile personbiler med nullutslippsbiler.

Kommunene kan fastsette lavutslippssoner av hensyn til lokal luftkvalitet med hjemmel i vegtrafikkloven § 13 og forskrift av 20. desember 2016 om lavutslippssoner for biler. Forskriften gir ikke mulighet til å opprette slike soner utelukkende av hensyn til klima. Som omtalt i klimaplanen¹ vil regjeringen vurdere å lempe på vilkårene for lavutslippssoner, slik at disse også kan opprettes med klimabegrunnelse. I en lavutslippssone er alle typer kjøretøyer tillatt, men det kan tilkomme en avgift avhengig av kjøretøyets utslipp.

Flere byer ønsker å opprette nullutslippssoner for å redusere utslippene av klimagasser. Særlig har Oslo og Bergen etterspurt dette. I en nullutslippssone blir tilgangen til et definert område reservert for kjøretøyer med nullutslippsløsninger, for eksempel elektrisitet, hydrogen og biogass. I nullutslippssoner vil det bli forbudt med ferdsel på veien med fossildrevne kjøretøyer. Vegtrafikkloven § 7 første ledd er pekt på som mulig grunnlag til å opprette nullutslippssoner, og myndigheten er delegert til Samferdselsdepartementet. Regjeringen vil, som omtalt i klimaplanen, se nærmere på bruk av vegtrafikkloven § 7 for at det kan opprettes nullutslippssoner. I første omgang kan dette skje i form av pilotprosjekter.

Bergen og Oslo kommune har politiske vedtak om å utrede og etablere en nullutslippssone.

Løsningen som velges må ivareta ulike transportgruppers behov for mobilitet og høy grad av trafiksikkerhet.

¹ Klimaplan for 2021- 2030. Meld.St.13

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a78ecf5ad2344fa5ae4a394412ef8975/nn-no/pdfs/stm202020210013000dddpdfs.pdf>

Bakgrunn og rammer

FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan for å blant annet å stoppe klimaendringene innen 2030. Det er spesielt to bærekraftsmål som er relevante for vårt arbeid:

Bærekraftsmål nr. 13, Stoppe klimaendringene: Regjeringen vil handle omgående for å motarbeide klimaendringene og konsekvensene av disse.

Bærekraftsmål nr. 11, Bærekraftige byer og samfunn: Regjeringen vil gjøre byer og lokalsamfunn inkluderende, trygge, robuste og bærekraftige.



Disse overordnede målene omtales blant annet i Meld. St. 20, Nasjonal transportplan² (NTP 2022-2033), som slår fast under punkt 6.2.8.2, *Mulighet for etablering av null- og lavutslippssoner*. Her står det «som omtalt i klimaplanen vil regjeringen vurdere å lempe på vilkårene for lavutslippssoner, slik at disse også kan opprettes med klimabegrunnelse». Videre tar regjeringen sikte på å avklare lovhjemmel for mulighet til å opprette nullutslippssoner.

For mer utfyllende beskrivelse om hvordan klimagassreduksjon er blitt implementert i norsk regelverk viser vi til avsnitt 2.2.1. Gjeldende regelverk klimagassutslipp.

Til grunn for arbeidet ligger kommunale vedtak og utredninger. De viktigste er:

Bergen kommune:

- Grønn strategi 2016
- Sweco utredning 2020
- Sak fra byråden av 06.08.21
- Notat fra BME til byråden av februar 2021

Oslo kommune

- Klimastrategi for Oslo mot 2030
- Bestilling fra Miljø og Samferdselskomite (MOS) om utredning av nullutslippssone 2021
- Første fagrapport fra Bymiljøetaten (BYM) 2020
- Trafikkanalyse nullutslippssone Norconsult 2021

Kommuneplaner, arealdel og bestemmelser

Bergen kommune: Kommuneplanens arealdel ligger her:

<https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/arealplaner/gjeldende-planer/kommuneplanens-arealdel>

Oslo kommune: Kommuneplanens arealdel ligger her:

<https://www.oslo.kommune.no/politikk/kommuneplan/kommuneplanens-arealdel/>

² [Meld. St. 20 \(2020–2021\) \(regjeringen.no\)](#)

Klimamål i kommunale planer og strategier

Statens vegvesen har utarbeidet et eget notat der det gis en kortfattet oversikt og beskrivelse av kommunenes prioriterte klimamål og relevante planer og strategier for både Oslo og Bergen. Se vedlegg 5.

Byvekstavgiftene

Byvekstavgiftene med vedtatt forpliktende mål om nullvekst i personbiltrafikken ligger til grunn. I 2020 ble nullvekstmålet videreutviklet og er nå formulert slik: «I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange.»

Nasjonale forventninger og Hurdalsplattformene

FNs bærekraftsmål danner en del av grunnlaget for Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging med tilhørende planretningslinjer.³

De mest relevante planretningslinjer relatert til oppdraget er:

- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning⁴
- Statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging⁵
- Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging⁶

Hurdalsplattformen⁷ omtaler Klima og miljø og skriver blant annet at klimamålene skal nås. Utslippskutt skal være kjernen i strategien vekst, eksport og jobbskaping. Videre for å nå målene er det avgjørende å få på plass tiltak for raske utslippskutt. Konkret vil regjeringen kutte norske utslipp med 55 prosent mot 2030 sammenlignet med 1990, som et delmål på veien mot netto nullutslipp i 2050.

Utredningsinstruksen

Utredningsinstruksen ligger til grunn for arbeidet.

Utvikling/usikkerhet om fremtidens mobilitet

Koronapandemien har gitt nye reise-mønstre. Det er usikkert om noen av disse endringene er varige. Endringer vi så i pandemiperioden var færre kollektivreiser, mer fleksibilitet når det gjelder hjemmekontor, økte bensin- og dieselpriiser, endrede vaner til innkjøp og handel mm. Våre vurderinger er basert på en situasjon som før pandemien.

³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>

⁴ Lovdata.no <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469>

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/>

⁶ Lovdata.no <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1995-09-20-4146>

⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattform-en.pdf>

Sentrale lover og forskrifter

- Lov om vegtrafikk (vegtrafikkloven)⁸, spesielt § 7, Særlige forbud mot trafikk, og § 13, Krav til kjøretøyer og bruk av kjøretøyer
 - § 13-7 mest relevant for lavutslippssone
 - § 7 første ledd, mest relevant for nullutslippssone
- Forurensningsforskriften⁹, spesielt Del 3. Lokal luftkvalitet,
 - § 7-6, Grenseverdier for tiltak
- Forskrift om lavutslippssoner for biler¹⁰
 - Statens vegvesen sin veileder om lavutslippssoner for biler, HB V 724¹¹
- Plan- og bygningsloven, spesielt vurdert
 - § 11- 8, Hensynssoner
 - § 11-9, Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel, punkt 8.
 - § 12-7, Bestemmelser i reguleringsplan
- Klimarelatert lovverk
 - Parisavtalen
 - Grunnloven¹², spesielt § 112
 - Lov om klimamål, (Klimaloven)¹³

Oppdrag

Samferdselsdepartement ber som ledd i regjeringens oppfølging av klimameldingen, jf. ovenfor, Statens vegvesen om å vurdere og komme med konkret forslag til lemping av vilkårene for opprettelse av lavutslippssoner, slik at soner kan opprettes av klimahensyn, herunder å komme med konkrete forslag til endringer i lavutslippssoneforskriften. Hele oppdraget ligger i vedleggscompendium, som vedlegg 1.

Samferdselsdepartement ber om at Statens vegvesen foretar en bred vurdering av rettslige, tekniske og praktiske problemstillinger knyttet til gjennomføring av et eventuelt pilotprosjekt med nullutslippssoner i Oslo og Bergen, herunder, men ikke begrenset til følgende:

- Vilkår for opprettelse og godkjenning,
- Hvordan slike soner ev. skal skiltes, herunder om det er behov for endring av skiltforskriften
- Håndheving av sonen
- Hvilke kjøretøygrupper bør som hovedregel være tillatt å kjøre i en nullutslippssone, herunder vurdere virkeområde med bakgrunn i tilgjengelighet av nullutslippsalternativer innen ulike kjøretøykategorier/grupper, eks. hhv. lette og tunge, person-, vare- og lastebiler.
- Unntak
- Rettslig reguleringsform, herunder landsdekkende og/eller lokale forskrifter, og behov for andre hjemmelsgrunnlag enn vegtrafikkloven § 7 første ledd.

⁸ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1965-06-18-4#KAPITTEL_2

⁹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-931>

¹⁰ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-12-20-1681>

¹¹ https://fileserver.motocross.io/trafikksiden/HB_V724_Lavutslippssoner_biler_2017.pdf

¹² https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn#KAPITTEL_5

¹³ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-60>

- Varighet av pilotprosjekt med nullutslippssone
- Overgangsordning ifm. innføring, slik at berørte aktører gis tid til å områ og innrette seg. Skille beboere og øvrige trafikanter?
- Forholdet til øvrig regelverk og andre former for brukerbetaling, herunder innføring av lavutslippssoner, tids- og miljødifferensierte bompenger og piggdekkgebyr.
- Utrede klimaeffekter av en nullutslippssone som omfatter persontransport (Klima- og miljødepartementet opplyser at Miljødirektoratet ved behov kan bistå med slik utredning, dersom dette ikke er tilstrekkelig beregnet fra byenes side.

Samferdselsdepartementet ber Statens vegvesen om å involvere Miljødirektoratet i arbeidet ved behov. Videre bes det om at det foretas en foreløpig vurdering av bl.a. når et eventuelt prøveprosjekt med nullutslippssone kan komme i gang og hvordan et slikt prøveprosjekt kan gjennomføres.

Definisjoner

Lavutslippssone

Samferdselsdepartementet ledet i 2005 en arbeidsgruppe, hvis mandat var å vurdere innføring av lavutslippssoner. Gruppen definerte lavutslippssone i sin rapport av 21.04.2005¹⁴ som:

Et geografisk avgrenset område, der lokale myndigheter søker å bedre luftkvaliteten ved hjelp av virkemidler rettet mot kjøretøyenes utslippsegenskaper.

Forskrift om lavutslippssone for biler § 2 definerer lavutslippssone slik:

Et geografisk avgrenset område på offentlig veg, som er utsatt for lokal luftforurensning fra bil, og der kommunen har fått samtykke til å innføre gebyr for å få kjøre.

Nullutslippssone

Bergen kommune definerer dette som følgende:

Nullutslippssoner defineres som et geografisk avgrenset område uten lokale utslipp (nitrogenoksider) og uten klimagassutslipp (karbondioksid). Ved å sette krav om ingen klimagassutslipp, avviker de fra lavutslippssoner som bare kan etableres med hensyn til høye verdier av lokale utslipp.

Oslo kommune definerer det som følgende:

Et geografisk avgrenset område der kun nullutslippskjøretøy vil ha tilgang. Sonen vil gjelde permanent i tråd med en opptrappingsplan og ikke være tidsdifferensiert.

Etter Miljødirektoratets forståelse innebærer en nullutslippssone, at det innenfor et nærmere avgrenset område stilles krav (forbud) til klimagassutslipp fra kjøretøyer som kjører på arealer som av kommunen er regulert til vei.

¹⁴ [2 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

Nullutslippssoner handler altså ikke om arealbruk, men om utslippsregulering. I og med at lokale klimagassutslipp ikke i seg selv har nevneverdige miljøeffekter der utslippene skjer, er det ikke primært tale om utslippsregulering av hensyn til lokale miljøforhold som for eksempel luftkvalitet. Det er heller ikke tale om et kjøretøyforbud for å håndtere trafikale utfordringer.

Samferdselsdepartementet har i oppdragsbrevet formulert følgende definisjon:

I en nullutslippssone blir tilgangen til et definert område reservert for kjøretøy med nullutslippsløsninger, for eksempel elektrisitet, hydrogen og eventuelt biogass. I nullutslippssoner vil det bli forbudt med ferdsel på veien med fossildrevne kjøretøy.

Statens vegvesen legger til grunn Samferdselsdepartementets definisjon.

Nullutslippssone skiller seg slik fra en lavutslippssone:

I en lavutslippssone er det ikke forbud mot noen typer kjøretøyer, men det påløper et gebyr for å ferdes avhengig i hvilken grad kjøretøyet oppfyller definerte utslippskrav. En lavutslippssone er i realiteten en regulering gjennom gebyr og høyde på gebyrsats, mens i en nullutslippssone er det et forbud mot kjøretøyer med fossile utslipp.

Forhold til øvrig regelverk

Bompenger er regulert i veglova § 27. Der står det i andre ledd at departementet med samtykke fra Stortinget kan fastsette særskilte ordninger for bompenger i byområder. Bompengetakstene kan tilpasses ut fra hensynet til transportløsningene i området, bruken av arealet, lokalmiljøet eller lignende. Takstene kan fastsettes ut fra blant annet ulike kjøretøyets miljøegenskaper. Dette praktiseres i bompenggeinnkrevingen i dag gjennom at nullutslippsbiler har lavere takster enn biler med eksosutslipp. Ytterligere differensiering i bompengetakstene kan bidra til å gjøre overgangen til nullutslippskjøretøyer enda raskere. En takstendring krever at departementet får samtykke fra Stortinget gjennom en stortingsproposisjon. Inntektene må brukes til prosjektene som inngår i bompenggeordningen.

Veipricing er under utredning. I et veipricingssystem som baseres på forurensner betaler-prinsippet vil prisene for kjøring variere ut fra forurensningen og antall berørte personer i området. Prisen for å kjøre i områder med mange støyutsatte og høy lokal luftforurensning, vil kunne være høyere enn i andre områder. Veipricingen kan dermed eliminere behovet for dagens forskrift om lavutslippssoner. Dersom veipricingen skal erstatte dagens CO₂-avgift vil det ikke være grunn for å betale en høyere pris i byområdene enn ellers for CO₂-utslippet, da skaden CO₂ påfører miljøet er den samme. En høyere pris for CO₂-utslipp i byområdene vil bryte med forurensner betaler-prinsippet som sannsynligvis vil ligge til grunn for veipricingen, jf. Eurovignette-direktivet¹⁵.

I en nullutslippssone med forbud mot enkelte kjøretøyer er ikke innkreving av betaling aktuelt. Det vil være behov for kontroll av kjøretøyene som kjører inn i sonen. Vegtrafikkloven §13 gir departementet hjemmel til å bestemme gebyr, tilleggsgebyr for brudd på bestemmelsene og håndheving av lavutslippssoner. For nullutslippssoner finnes ikke slik bestemmelse og den må lages, før departementet kan godkjenne bruk av skiltgjenkjenning eller Autopass-teknologien til å ilegge gebyr for kjøretøyer som ikke er tillatt. Bomringene kan ikke brukes til kontroll slik regelverket er i

¹⁵ Info om Eurovignette- direktivet og lenker her: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/feb/eets-direktivet/id2836084/>

dag. Det tekniske utstyret eies av bompengeselskapene, er betalt med bompenger og kan ikke brukes til noe annet formål enn det som er bestemt i veglova § 27.

Piggdekkgebyr er basert på behov for tiltak rettet mot høy forurensning av svevestøv, PM10 i vinterhalvåret. Utgangspunktet er overskridelse eller fare for overskridelse etter forurensningsforskriften grenseverdier, jf. § 7-6¹⁶.

¹⁶ Se Del II, regelverk knyttet til luftkvalitet.

DEL 1 LAVUTSLIPPSSONER

I NTP 2022-2033 står det: «Kommunene kan fastsette lavutslippssoner av hensyn til lokal luftkvalitet med hjemmel i vegtrafikkloven § 13 og forskrift av 20. desember 2016 om lavutslippssoner for biler. Forskriften gir ikke mulighet til å opprette slike soner utelukkende av hensyn til klima. Som omtalt i klimaplanen vi regjeringen vurderer å lempe på vilkårene for lavutslippssoner, slik at disse også kan opprettes med klimabegrunnelse». (jf. Klimaplan 2021-2030).

1.1 Drøfting og vurdering

Siden 2017 har kommunene hatt mulighet til å opprette lavutslippssoner i områder hvor den lokale luftforurensningen har medført fare for brudd på grenseverdiene i forurensningsforskriften §7-6. Bestemmelsen gjelder eksosutslipp, det vil si fare for brudd på grenseverdiene for NO₂ og PM₁₀ (og PM_{2,5})

Vi presenterer i de følgende delkapitlene en drøfting av om det finnes hjemmel for å utvide forskriften til å omfatte lavutslippssoner for CO₂, en beskrivelse av nødvendige endringer i dagens forskrift og problemstillinger knyttet til den, og drøfting av forenkling av regelverket.

Vi viser til [vedlegg 2](#), som inneholder et konkret forslag for hvordan lavutslippssoner kan endres til å gjelde klima. Videre viser vi til [vedlegg 3](#) Forslag til forskrift for lavutslippssoner for biler

1.1.1 Hjemmel i vegtrafikkloven

Ordlyden i vegtrafikkloven § 13 (7) er følgende:

[Vegtrafikkloven § 13 \(7\)](#)

Med samtykke fra departementet kan en kommune for å begrense miljøulemper fra vegtrafikken innføre lavutslippssone i et fastsatt område. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om plikt til å medbringe dokumentasjon av kjøretøyets utslippsnivå, rett til å kreve opplyst og å lagre kjøretøyinformasjon og informasjon om eier og bruker mv. til bruk i betalings- og kontrollsammenheng, herunder rett til å kreve bruk av elektronisk enhet om bord i motorvogn for elektronisk identifikasjon. Departementet kan gi bestemmelser om gebyr for kjøring i sonen, tilleggsgebyr for brudd på bestemmelsene, og bestemmelser om håndheving og bruk av inntekt av ordningen

Vi viser til innstillingen fra energi- og miljøkomiteen om lovhjemmel for lavutslippssoner som sier blant annet følgende:

[Innst. 239 L \(2015-2016\).](#)

I en lavutslippssone kan forurensende kjøretøyer med skadelig eksosutslipp avgiftsbelegges. Med skadelig eksosutslipp menes utslipp av gassene nitrogendioksid (NO₂), nitrogenmonoksid (NO), karbonmonoksid (CO) og karbondioksid (CO₂), samt svevestøv og eksospartikler av ulike størrelser og format.

Ifølge komiteens innstilling (innst. 239 L (2015–2016)) er hjemmelen formulert som en fullmaktsbestemmelse som gir departementet hjemmel til å utforme en forskrift med nærmere bestemmelser, slik at departementet kan samtykke i at en kommune, for å begrense miljøulempere fra veitrafikken, innfører lavutslippssone i fastsatt område. Komiteens flertall sier at formuleringen om samtykke fra departementet er med fordi lavutslippssoner vil kunne omfatte riksveier. Men den innebærer ikke at departementet kan si nei til lavutslippssoner som er innenfor Stortingets målsettinger med lovhjemmelen.

Det kommer tydelig frem at intensjonen er at kjøretøyer med skadelig eksosutslipp kan avgiftsbelegges, og at det med skadelig eksosutslipp blant annet menes CO₂.

Det går klart frem av forarbeidene at bestemmelsen også er ment å gi hjemmel for å innføre lavutslippssone med «klimabegrunnelse».

Statens vegvesen er på dette grunnlaget av den oppfatning at det er hjemmel i loven til å utvide dagens forskrift til å omfatte utslipp av CO₂. Det er imidlertid noen punkter hvor systemet i dagens forskrift om lavutslippssoner ikke passer helt for CO₂: det mangler en juridisk bindende grenseverdi for CO₂.

Videre er det behov for avklaring av gebyr og størrelse på gebyret.

1.1.2 Manglende «grenseverdi»

Forurensningsforskriften definerer grenseverdier når det gjelder svevestøv og NO₂. Tilsvarende grenseverdier når det gjelder CO₂ finnes ikke. Spørsmålet er hvordan dette kan løses regelteknisk i forskriften.

Det er problematisk å slå fast forholdsmessighet og nytte når man ikke har en klar grense for når sonen kan innføres. En mulig løsning kan være at det legges inn et krav i søknaden fra kommunen til Statens vegvesen om at det må utredes forholdsmessighet, nytte etc. Denne løsningen vil være ressurskrevende for Statens vegvesen.

1.1.3 Hjemmel for gebyr¹⁷

Gebyret i bestemmelsen er ifølge forarbeidene ment å være en kompensasjon for miljøulempene veitrafikken påfører kommunen. Ulempene med utslipp fra CO₂ rammer ikke lokalt på samme måte som lokal luftforurensning. Nåværende forskrift viser til forurensningsforskriften kapittel 7 om lokal luftkvalitet. Videre skal de eksterne kostnadene ved CO₂-utslipp allerede være betalt gjennom drivstoffavgiften. Vi mener derfor at det eventuelt bør gjennomføres en endring i lovbestemmelsen for å sikre hjemmel for avgift for CO₂-utslipp som ikke skal kompensere for lokale miljøulempere, men gi incentiver til endret atferd for å nå klimamålene.

1.1.4 Beløpet bør fastsettes nasjonalt

Statens vegvesen mener det vil være en fordel å fastsette gebyr nasjonalt. Fastsettelse av størrelsen på avgiften kan settes gjennom forskrift og krever ikke lovendring.

Dagens forskrift må oppdateres slik at kommunene kan lage lokale forskrifter om CO₂-begrunnede lavutslippssoner. Dette kan gjøres ved relativt små endringer i dagens forskrift eller gjennom mer

¹⁷ Prp 17 (2018-2019) og R-112/15.

omfattende endringer som forenkler regelverket gjennom å samle flere sonereguleringer i samme forskrift.

Når det gjelder CO₂ kan vi ikke vise til tiltaksgrensen i forurensningsforskriften kapittel 7 om lokal luftforurensning slik vi gjør i dagens forskrift om lavutslippssoner for biler¹⁸, da CO₂-utslipp ikke er regulert i forurensningsforskriften.

Avgiften for å bruke kjøretøyer som slipper ut CO₂ må vurderes. Ifølge Samferdselsdepartementets svar på Stortingets anmodningsvedtak 44 (2017–2018), 4. desember 2017, bør betaling i lavutslippssoner fastsettes nasjonalt og betraktes som en skatt. Avgiften vil da være lik i alle soner og byer. Dersom det skal være en nasjonalt bestemt avgift i stedet for et lokalt bestemt gebyr må det lages en ny § 13 (7).

Avgiften må være høy nok til å gi resultater, men lav nok til å ikke gi uforholdsmessige ulemper. Virkningen av avgiften vil være avhengig av sonestørrelsen og unntak som innføres.

Forskriftsforslaget må på høring. Dette er følger av Utredningsinstruksen.

1.2 Lavutslippssone basert på klima

1.2.1 Hva vil vi oppnå?

Innen 2030 skal Norge redusere CO₂-utslippet med 50 til 55 %. Dette tilsier at mange ulike tiltak må settes inn. Det nasjonale målet om utslippsreduksjon skal i hovedsak løses gjennom overgang til utslippsfrie kjøretøyer. Nullvekstmålet i de store byene og CO₂-avgift på drivstoff er andre viktige tiltak. Lokale mål innenfor en kommune vil kunne nye eller sterkere bruk av virkemidler.

Tiltakene som iverksettes for å nå strengere utslippsmål enn de nasjonale, må ivareta rettssikkerheten, være forholdsmessige og kunne håndheves på en effektiv måte.

1.2.2 Tiltak

Tiltaket må gi en utslippsreduksjon samlet sett og uten at det gir uakseptable negative virkninger på enkeltindivider, grupper eller økonomisk.

En betalingssone med klimabegrunnelse vil kunne forsere overgangen til nullutslippsbiler, redusere biltrafikken i sonen og få flere til å gå, sykle eller reise kollektivt.

Det er mest relevant i byer der det finnes eller kommer gode alternativer for CO₂-fri mobilitet og transport. Sonen vil kunne bidra til en viss CO₂-reduksjon, avhengig av tilbudet.

Andre tiltak vil neppe ha samme virkning som betalingssoner. Tiltak som holdningskampanjer eller belønning og subsidier vil bli dyre og sannsynligvis mindre effektive. Hvis tiltak skal være effektive i soner hvor det er mye trafikk fra omliggende kommuner, vil vi måtte inkludere andre kommuner.

Det er godt dokumentert at insentivene for kjøp og bruk av nullutslippsbiler har effekt på innfasingen av elbiler. Blant insentivene er en rabatt i bompengeringene rundt byene. Virkningen av en klimasone kan sammenlignes med dagens bomringer. Formålet med lavutslippssone basert på klima

¹⁸ [Forskrift om lavutslippssoner for biler - Lovdata](#)

samsvarer ikke med formålet for bomringene, og tiltakene kan derfor ikke være like. Prisjusteringer i bomringene kan gi god effekt på klimagassutslippene.

1.2.3 Prinsipielle spørsmål

Det finnes ikke en tydelig grense for når en lavutslippssone basert på klima kan innføres. Dagens forskrift åpner for at kommunene kan innføre en lavutslippssone når forurensningsnivåene er dokumentert og i henhold til grenseverdier gitt i kapittel 7 i forurensningsforskriften. Vi har ikke grenseverdier for CO₂. Kommunene kan gis ansvar for å bestemme når klimasoner kan innføres. Staten kan kreve at konsekvensene av slike soner blir utredet på forhånd, og la kommunene selv gjøre vurderingen av hvor og når sonene innføres. Da vil innføringen være en del av den politiske prosessen, hvor høringer av forslag til lokal forskrift sikrer at berørte parter blir hørt og at det er et tilstrekkelig politisk flertall for sonene. De nasjonale hensynene bør synliggjøres gjennom utredningene.

Tiltakenes samfunnsøkonomiske virkning og kostnadseffektivitet bør belyses og være en del av beslutningsgrunnlaget. Tiltakenes nytteside vil i stor grad komme fra reduksjon av NO₂, som gir store helseeffekter. Dersom lavutslippssoner basert på klima kan innføres uten krav til minste konsentrasjon eller utslippsmengde, vil det være inkonsekvent å kreve minste konsentrasjon for soner knyttet til NO₂. Henvisningen til kapittel 7 i forurensningsforskriften kan dermed bli unødvendig, men dersom den tas ut vil vi få samme type utfordringer med dokumentasjon av virkninger for NO₂ som for CO₂. Dette medfører en overføring av ansvar til kommunene for at sonene gir en forholdsmessig nytte.

Hvis dagens forskrift brukes som hjemmel for lavutslippssoner basert på klima vil kommunen kunne fastsette gebyret for å kjøre i lavutslippssonen, jf. §7. Kommunene fastsetter i dag betalingen for en rekke kommunale tjenester. For brukerfinansierte kommunale tjenester gjelder et selvkostprinsipp. I dagens forskrift skal kommunens nettoinntekt fra lavutslippssonene brukes på kollektivtransport, trafiksikkerhet og tiltak for å redusere lokal luftforurensning. Kommunene har ikke direkte kostnader forbundet med CO₂-utslipp fra veitrafikken. Dersom dagens gebyr i lavutslippssonene anses som kostnadsdekning for utslippsreducerende tiltak, vil man kunne argumentere for at nettoinntekten herfra også må kunne brukes på samme måte, og dermed anses som et gebyr. Departementet bør vurdere dette punktet opp mot Prop.17S (2018 – 2019) side 7 om piggdekkgebyr.

Prop. 17S (2018-2019) omtaler en annen problemstilling rundt piggdekkgebyr som kan være relevant for en lavutslippssone basert på klima. I dagens forskrift står det i § 8 at «Betalt gebyr i én lavutslippssone er gyldig i en annen lavutslippssone.» Dette, kombinert med at kommunene kan fastsette gebyr lokalt, vil kunne føre til at kommuner konkurrerer om å ha lavest mulig pris, for å tiltrekke seg betalere fra andre kommuner. Dette vil kunne uthule ordningen ifølge Prop.17S. For lokal luftforurensning kan dette være i strid med forurenser betaler-prinsippet ved at man betaler i en kommune og forurenser i en annen, som dermed får problemet med helsebelastninger og økt renhold av veiene.

I og med at CO₂ er en global forurensning vil ikke dette være i strid med forurenser betaler-prinsippet, men det vil kunne redusere kommunenes mulighet til å innfri sine egne klimamål, dersom de ikke kan sette avgiften høyt nok til å fungere sammen med sonestørrelsen og hvilke unntak som gis. Hvis gebyret på denne måten blir et skattegrunnlag for kommunene i stedet for en kostnadsdekning, blir det i praksis gitt mulighet for at enkeltkommuner kan ilegge en CO₂-skatt som kommer på toppen av CO₂-komponenten i drivstoffprisene. Gebyret man betaler bør dermed kun gjelde i en eller flere soner innenfor samme kommune, eller i to tilstøtende kommuner som

samarbeider om en slik ordning. Nettoinntektene bør brukes til utslippsreducerende tiltak. I en eventuell pilotperiode hvor det kun er med noen få kommuner bør det være mulig å samarbeide om gebyr.

Bestemmelsen om at betalt gebyr i en sone skal være gyldig betaling i en annen lavutslippssone sikrer at ikke gjennomgangstrafikken avkreves urimelig betaling. Inntekten fra gebyrer øker dersom sonene omfatter fylkesveier og europa-/ riksveier,¹⁹ og klimaeffekten vil bli større jo flere som omfattes av betalingsordningen. Det vil derfor være rimelig å anta at noen kommuner vil ønske at gjennomgangstrafikken gjennom kommunene eller sonene skal omfattes av betalingsordningene. Det må vurderes om det skal gjøres endringer i forskriften som unntar det statlige og fylkeskommunale veinettet for å unngå dobbel beskatning av gjennomgangstrafikken. I så fall vil sonene omfatte lokal trafikk og regional trafikk som starter eller slutter i en klimasone. I en pilotperiode kan testsonene utformes slik at dette ikke er et problem, men det bør være avklart før sonene utvides til å omfatte større deler av byene.

Med en innføring av lavutslippssoner basert på klima vil det kunne bli flere overlappende soner og tiltak. Tidsdifferensieringen i bomringene kan bidra til redusert bruk av bil og økt bruk av kollektivtrafikk i rushtidene. Dette vil redusere utslipp av CO₂, NO₂ og PM₁₀. Miljødifferensiering i bomringene er et virksomt tiltak for å øke andelen nullutslippskjøretøyer. Dette reduserer utslippene av CO₂ og NO₂. Lavutslippssoner mot lokal luftforurensning reduserer utslippene av NO₂. Piggdekkgebyret virker i de samme geografiske områdene, men reduserer i hovedsak kun utslippene av PM₁₀. Piggdekkgebyret skiller seg dermed ut ved at det har minst overlapp med de andre tiltakene.

Miljødifferensiering i bomringene, lavutslippssone mot lokal luftforurensning og lavutslippssone basert på klima vil være ganske like tiltak som gir ganske like effekter, men de vil virke i forskjellige geografiske områder. Bomringene har et eget separat formål.

Hvis lavutslippssonene basert på klima skal ha en klimaeffekt, må prisene være høye nok til at kjøreturer ikke gjennomføres, eller at det blir en reell økning i antall nullutslippskjøretøyer (utover den økningen vi får gjennom andre insentivene for nullutslippskjøretøyer).

Fra januar- mars 2022 var andelen nullutslippskjøretøyer av nybilsalget av personbiler 79 % i Norge, og høyere i de store byene. Det er begrenset hvor mye og i hvor lang tid lavutslippssone basert på klima kan påvirke salget av nye personbiler.

Det vil gi positiv effekt dersom vi får en raskere utfasing av gamle biler med forbrenningsmotor. Nyttan kommer da i hovedsak fra redusert utslipp av NO₂. Soner som omfatter næringstransport vil kunne ha en større betydning, da nullutslipps vare- og lastebiler har en betydelig lavere markedsandel enn personbilene.

¹⁹ Statens vegvesen omtaler her lavutslippssone, hvor dagens forskrift åpner for at rv. fv., kv. omfattes.

DEL 2 NULLUTSLIPPSSONER (PILOTPROSJEKT)

I NTP 2022-2033 heter det: «Flere byer ønsker også å opprette nullutslipps-soner for å redusere utslippene av klimagasser. Særlig har Oslo og Bergen etterspurt dette. I en nullutslippssone blir tilgangen til et definert område reservert for kjøretøy med nullutslipps-løsninger, for eksempel elektrisitet, hydrogen og eventuelt biogass. I nullutslippssoner vil det bli forbudt med ferdsel på veien med fossildrevne kjøretøy. Vegtrafikkloven §7 første ledd gir mulighet til å opprette nullutslippssoner, og myndigheten er delegert til Samferdselsdepartementet. Regjeringen vil, som omtalt i klimaplanen, se nærmere på bruk av vegtrafikkloven §7 for at det kan opprettes nullutslippssoner. I første omgang kan dette skje i form av pilotprosjekt i noen få byer. Hovedveinettet/riksveinettet skal ikke være omfattet av eventuelle nullutslippssoner».

Oslo og Bergen har mål om kutt i utslipp frem mot 2030. Transporten er en kilde til utslipp. Nullutslippssoner kan være ett av virkemidlene for å nå klimagassmålet. Kommunene har etterspurt muligheten til å opprette en nullutslippssone. Begge kommunene ønsker en nullutslippssone (forbudssone) snarere enn en lavutslippssone (gebyrsone).

Kommunene har bl.a. utarbeidet:

- Klimastrategien for Oslo: tilnærmet utslippsfritt i 2030²⁰
- Grønn strategi i Bergen: Fossilfritt innen 2030²¹

Hovedveinettet/riksveinettet skal ikke være omfattet av eventuelle lav- eller nullutslippssoner.

2.1 Bergen og Oslo kommune

Bergen og Oslo kommune har definert mål for nullutslippssonen. Begge kommunene har klimamål og prioriterer reduksjon av klimagassutslippene høyt i egne kommunale planer og strategier. Begge kommunene ønsker å sikre god oppslutning gjennom informasjon og dialog med berørte og næringslivet.

Statens vegvesen tar utgangspunkt i den geografiske avgrensningen for pilotprosjekt for nullutslippssone, slik som den er politisk vedtatt i Oslo og Bergen kommune.

²⁰ [Klimastrategi2030 \(klimaoslo.no\)](https://klima.oslo.no/klimastrategi2030)

²¹ [Bergen kommune - Grønn strategi](#)

2.1.1 Bergen



Kart: Foreslått pilot for nullutslippssone.

Nullutslippssonen er forankret i Grønn strategi. Forslaget baserer seg på vedtak fattet av Byrådsavdeling for Klima, Miljø og byutvikling den 06.august 2021²². Foreslått område for et pilotprosjekt er vist på kartet. Kommunale planer viser videre til at hele sentrumsområdet skal bli en nullutslippssone innen 2030.

Klimamål er forankret i kommunale planer og strategier, se [vedlegg 5](#). Det er avsatt midler til oppfølging i økonomiplanen.

Se også [vedlegg 7](#) der Bergen kommune svarer på spørsmål stilt av Statens vegvesen knyttet til dette oppdraget.

2.1.1.1 Mål

- Effektmål
 - Nullutslippssonene bidrar til at Bergen er fossilfri i 2030
 - Redusert lokal luftforurensning og klimagassutslipp i sentrum.
 - Økt fremdrift i omstillingen til et klimavennlig samfunn
- Resultatmål
 - Bergen har etablert en pilot med nullutslippssone i 2023

Tilleggsinformasjon

²² Bergen kommune sin referanse: 2018/64121-13

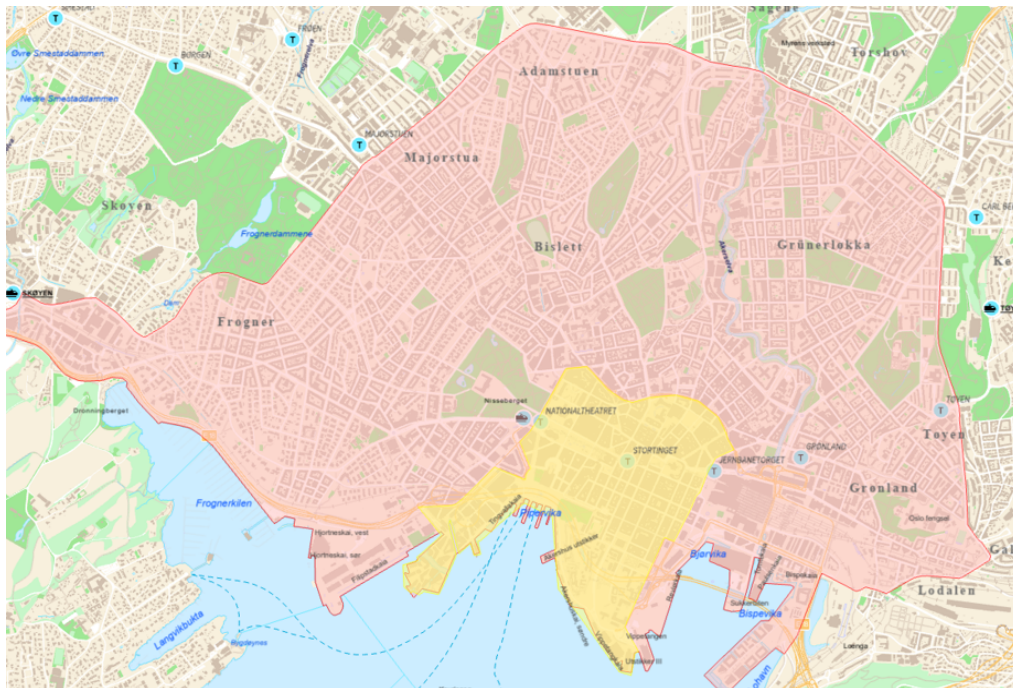
Det er bestilt en større gateromsoppgradering av Vågsbunnen²³, (november 2021), i samme sone som nullutslippssonen. Det vil være betydelige synergieffekter mellom prosjektene.

2.1.1.2 Andre typer tiltak

Kommunen har utarbeidet kontraktstrategi for å sikre nullutslippskjøretøyer for drift og vedlikehold²⁴ og utslippsfrie bygge- og anleggsplasser.

Bergen kommune informerer om nullutslippssone. Her er det mulighet for alle som bruker byen til å komme med innspill²⁵.

2.1.2 Oslo



Kart: Første fase av pilotområde er merket med gult. En evt. videre utvidelse etter piloten er merket med lyserødt.

Prosjektet startet opp i mai 2020. Siden den gang har Oslo kommune fulgt opp med utredning i egenproduksjon og konsulentrapport. Det er blitt etablert en intern prosjektgruppe i Bymiljøetaten. En ny konsulentutredning er under arbeid.

Mer informasjon her: <https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/nullutslippssone/>

²³ [Bergen kommune - Vil ruste opp Vågsbunnen](#)

²⁴ <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/1093055/Strategi-for-drift-og-vedlikehold-av-det-kommunale-vegnettet-i-Bergen-kommune-2019-2028>

²⁵ [Bergen kommune - Nullutslippssone i Bergen](#)

Oslo er med på innovasjonsprosjektet i MOVE21 ²⁶ som har som mål å transformere europeiske byer til smarte nullutslippssentre.

Nullutslippssone er forankret i Oslo kommunes klimastrategi «Klimastrategi for Oslo mot 2030». Oslo kommune har gjennomført et omfattende utredningsarbeid. Oslo viser til Bystyrets vedtak om Klimastrategi for Oslo mot 2030 av 06. mai 2020. Videre blir det vist til Byrådssak 214 av 08.08.2019 (Sak 109/19/01534-2) ²⁷.

Foreslått område for et pilotprosjekt er vist på kartet med gul farge. Kommunale planer viser videre til at hele sentrumsområdet skal bli en nullutslippssone innen 2030. Dette er vist med lysrød farge.

Klimamål er forankret i kommunale planer og strategier. Se vedlegg 5. Det er avsatt midler til oppfølging i økonomiplanen.

Se også vedlegg 8 der Oslo kommune svarer på spørsmål stilt av Statens vegvesen knyttet til dette oppdraget.

2.1.2.1 Mål

Prosjektmål	
Nullutslippssone skal redusere klimagassutslipp fra transport i Oslo	
Effektmål (prioritert rekkefølge)	
Effektmål 1	Nullutslippssone skal fremme overgang til nullutslippskjøretøyer i Oslo
Effektmål 2	Etablere en nullutslippssone (geografisk forbudssone) i Oslo der det kun er tillat med nullutslippskjøretøyer
Effektmål 3	Nullutslippssone hensyntar vare- og nyttetransport (bylogistikk) i omstilling av kjøretøyparken
Effektmål 4	Nullutslippssone hensyntar mobiliteten for beboere i sonen
Effektmål 5	Nullutslippssone bruker teknologi og løsninger på håndheving og skilting som er enkle og effektive
Effektmål 6	Nullutslippssone skal forbedre lokal luftkvalitet (NOx og partikkelforurensning)

Vi viser til vedlegg 6: Oslo kommunes måldokument med utfyllende beskrivelse.

Tilleggsinformasjon

Byggingen i Regjeringskvartalet ligger innenfor skissert nullutslippssone. Byggearbeidene vil starte i 2023 og vil strekke seg over hele 2020-tallet. Det er Statsbygg som er ansvarlig byggherre ²⁸.

2.1.2.2 Andre typer tiltak

Det er tatt inn krav i kontrakter anlegg, drift og vedlikehold for å premiere bruk av nullutslipp og biogassløsninger. Oslo kommune har et krav om at alle anleggsmaskiner og alle kjøretøyer til

²⁶ [OSLO - Move21](#)

²⁷ <https://www.oslo.kommune.no/miljo-og-klima/slik-jobber-vi-med-miljo-og-klima-1/miljo-og-klimapolitikk/klimastrategi/>

²⁸ [Nytt regjeringskvartal - Statsbygg](#)

massetransport og avfallstransport skal være fossilfrie. Fra 1.1.2025 gjelder følgende minimumskrav for alle kommunens bygge- og anleggskontrakter:

- Minimumskrav utslippsfri for anleggsmaskiner
- Minimumskrav utslippsfri eller biogass for massetransport

Det er synergieffekter med sonen for Bilfritt byliv, der myke trafikanter prioriteres høyest og privatbilen lavest.²⁹

Oslo har en informasjonsside «slik bygger vi i Oslo». Her er det informasjon om blant annet nullutslippssone og mulighet til å gi innspill.³⁰

2.2 Regelverk

2.2.1 Gjeldende regelverk rettet mot klimagassutslipp

Parisavtalen. Gjennom Parisavtalen har Norge forpliktet seg til å gjøre store kutt i egne utslipp for å nå det internasjonale målet om at den globale temperaturen ikke skal overstige 2 grader, og at vi skal etterstrebe 1,5 grader. Norge forpliktet seg i 2019 til å redusere klimagassutslippene med 40 % innen 2030 sammenliknet med 1990-nivå. I februar 2020 meldte Norge inn et forsterket mål der Norge forpliktet seg til å redusere klimagassutslippene med minst 50% og opp mot 55 %. Norge har meldt inn et langsiktig mål om å være et lavutslippssamfunn innen 2050.

Norges klimaavtale med EU. Norge har forpliktet seg til å samarbeide med EU om å redusere klimagassutslippene. EUs mål var 40 % reduksjon i 2030 sammenliknet med 1990, men det er vedtatt et forsterket mål om 55 % reduksjon. Dette er meldt inn til Parisavtalen.

Grunnloven §112. Grunnloven paragraf 112 sikrer borgerne i Norge retten til et miljø som sikrer helsen og bevarer naturens produksjonsevne og mangfold. Staten plikter å iverksette tiltak for å ivareta dette. Med det er Norge forpliktet til å gjøre sitt for å unngå konsekvensene som kan følge av menneskeskapte klimaendringer.

Avtalene og lovverket som er beskrevet over forplikter Norge til å kutte klimagassutslipp betraktelig. I det videre skal det beskrives nærmere hvilke regelverk som forplikter transportsektoren til å redusere utslipp fra bensin og dieseldrevne kjøretøyer.

Klimaloven. Klimaloven har som hensikt å fremme gjennomføringen av Norges klimamål som ledd i omstillingen til et lavutslippssamfunn i 2050. Det er Norges klimamål inn mot Parisavtalen som er de gjeldende klimamålene klimaloven gjelder. Videre definerer klimaloven at et lavutslippssamfunn vil si at Norge har redusert klimagassutslippene i en størrelsesorden 90-95 %. Hvert 5. år skal klimamålene oppdateres.

Plan- og bygningsloven. Loven brukes som et virkemiddel for å oppnå reduserte klimagassutslipp fra veitrafikk. Dette fordi et av formålene med loven er å “fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner”. Videre i loven står det “Plan- og bygningsloven bestemmer hvordan landets arealer skal brukes og reguleres. Arealplanlegging er viktig for at arealene skal bli brukt på en effektiv og rasjonell måte”. Med hjemmel i plan- og bygningsloven ble

²⁹ [Bilfritt byliv - Oslo kommune](#)

³⁰ [Nullutslippssone - Oslo kommune](#)

det i 2018 fastsatt en statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging. Den forplikter kommunene, fylkeskommunene og staten til å planlegge for å bidra og stimulere til reduserte klimagassutslipp. Kommunene pålegges å iverksette tiltak for å redusere klimagassutslipp gjennom arealplanlegging.

Klimakvoteloven og forurensningsforskriften. Disse anser vi at ikke har noe å si i denne sammenheng.

Nasjonal transportplan. Ett av fem hovedmål i nasjonal transportplan er å bidra til å oppfylle Norges klima- og miljømål. Det vil si at transportsektoren skal bidra til minst 50 % reduksjon av klimagassutslipp innen 2030. I NTP er det egne måltall for å redusere utslipp fra transportsektoren. Disse målene står på side 13 i dokumentet og er:

- nye personbiler og lette varebiler skal være nullutslippskjøretøyer i 2025
- nye bybusser skal være nullutslippskjøretøyer eller bruke biogass i 2025
- innen 2030 skal nye tyngre varebiler, 75 prosent av nye langdistansebusser og 50 prosent av nye lastebiler være nullutslippskjøretøyer
- innen 2030 skal varedistribusjonen i de største bysentrene være tilnærmet nullutslipp

Det er en rekke virkemidler som kan benyttes for å nå disse målene. Dette er blant annet CO₂-avgiften (forskrift om særavgift), omsetningskrav for biodrivstoff (produktforskriften), ulike krav til bruk av null- og lavutslippsteknologi og Enovas støtteordninger. Kjøretøyer er omfattet av en engangsavgift som er gradert etter CO₂-utslipp per kjørte kilometer. CO₂-avgiften på mineralske produkter omfatter mineralolje, bensin, naturgass og LPG. Omsetningskravet for biodrivstoff sier at de som omsetter drivstoff skal sørge for at minimum 7,0 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk per år består av biodrivstoff.

2.2.2 Regelverk knyttet til lokal luftkvalitet

Elbiler vil ha en positiv effekt på NO₂. En antatt trafikkreduksjon innenfor sonen vil gi lavere luftforurensning både når det gjelder nitrogendioksid (NO₂) og svevestøv (PM₁₀). Elbiler kan derimot føre til en lik belastning som fossilbiler for svevestøv eller høyere, da elbiler er tyngre.

De nasjonale bestemmelsene for lokal luftkvalitet er gitt i forurensningsforskriften del 3 kapittel 7. Anleggseier er pliktig å sørge for at grenseverdier for luftforurensning gitt i §7-6 overholdes, og iverksette tiltak dersom dette ikke er tilfellet. Retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging, T-1520, er statlige anbefalinger for hvordan luftkvalitet bør håndteres i kommunenes arealplanlegging. Kommunen skal utarbeide luftsonekart etter T-1520 for å sikre at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet, herunder å legge til rette for gode bomiljøer og fremme befolkningens helse. T- 1520 er innrettet for å forebygge fremtidige mulige utfordringer rettet mot luftkvalitet. T- 1520 har langt mer ambisiøse anbefalinger enn forurensningsforskriftens juridisk bindende tiltaksgrenser.

Ved siden av nevnte regelverk har vi i Norge nasjonale mål for lokal luftkvalitet samt Folkehelseinstituttets luftkvalitetskriterier. Disse er ikke juridisk bindende. I mange norske byer bidrar trafikken mest til dårlig lokal luftkvalitet. Det er en nedadgående trend for NO₂ i norske kommuner. Etter 2014 har grenseverdien og målet kun blitt brutt i Oslo og Bergen. Alle kommuner, inkludert Oslo og Bergen, har overholdt grenseverdien og det nasjonale målet i 2018-2020 for NO₂.

En nullutslippssone kan være et positivt tiltak for å forbedre den lokale luftkvaliteten innenfor det avgrensede området, både grunnet eliminering av eksosutslipp og fordi sonen kan være et trafikkreduserende tiltak på kort sikt. Det er flere komponenter fra veitrafikk som brukes som målestokk for lokal luftkvalitet, men de viktigste er grovkornet svevestøv (PM10) og nitrogendioksid (NO2). Redusert befolkningseksponering for slike komponenter kan utgjøre en helsegevinst for innbyggere, turister, myke trafikanter og andre som ferdes innad i nullutslippssonen.

Partikler fra asfaltslitasje og bildekkslitasje er hovedkilden for PM 10. PM 10- nivået blir også påvirket av meteorologiske forhold, andel kjøretøyer med piggdekk, drifts- og vedlikeholdsrutiner, avstand til veien, tid på døgnet, bebyggelse, vegetasjon mm.

Utfordringene for PM10 kan bli høyest i perioder med tørt vær over flere dager og der støv blir liggende lenge. Dette er avhengig av om det blir brukt strøsand og singel som blir liggende i veibanen og knuses i mindre biter og virvles opp.

Det er veieier og veiforvalter som har ansvar for drifts- og vedlikeholdsrutiner. Relevante krav som frekvens på renhold og krav til gjennomføring, renholdutstyr mm er en del av kontraktene med utførende entreprenør.

Ifølge luftsonekart utarbeidet av Oslo kommune etter T-1520 defineres store deler av influensområdet, Bilfritt byliv-området i sentrum av Oslo, som rød sone for NO2, og rød og gul sone for PM10. Den primære kilden til NO2 i byområder er eksos fra dieslbiler; en streng nullutslippssone kan derfor være et godt tiltak for å bedre den lokale luftkvaliteten i området av hensyn til NO2, da dette vil redusere forekomsten av dieslbiler innad i sonen.

I motsetning til NO2 er ikke den primære kilden til PM10 eksos, men mekanisk slitasje på asfalt, bremses og dekk, hovedsakelig fra piggdekk. Problematikken rundt PM10 gjelder derfor alle typer kjøretøyer, elbiler og fossile kjøretøyer. Dessuten forverres det generelle PM10-nivået ved innrullingen av el-kjøretøyer, da disse er gjennomgående tyngre enn tilsvarende fossilbiler og dermed sliter mer på dekk og asfalt³¹. Forutsatt ingen endring i arealbruk og ingen endring i parkeringstilbud, vurderes det allikevel at en nullutslippssone kan bedre den lokale luftkvaliteten i form av PM10 i influensområdet på kort sikt. Grunnen for det er en forventet reduksjon i trafikkmengde innad i sonen før kjøretøyparken i Oslo er ytterligere elektrifisert. Av nevnte årsaker er det derimot usannsynlig at sonen vil ha en langsiktig, lokal effekt på PM10- nivået. Det er dessuten viktig å merke seg at busser og tungtransport frembringer opptil ti ganger så mye PM10 som personbiler, og at det er uklart hvor stor gevinst nullutslippssonen vil ha når det gjelder PM10 dersom det gjøres unntak for fossile busser og varebiler.

En nullutslippssone kan belaste øvrig veinett og følgelig påvirke den lokale luftkvaliteten i de berørte områdene. Etter T-1520 befinner omkringliggende områder til influensområdet seg i rød og gul sone for NO2 og PM10, og ved målestasjoner for luft langs hovedveinettet rundt influensområdet måles det ofte høy luftforurensning, f.eks. målestasjonen ved E18 ved Hjortnes. Det vurderes derfor som ugunstig å belaste øvrig veinett ytterligere, da en slik trafikkøkning i verste fall kan føre til nye overskridelser av grenseverdier for luftforurensning iht. forurensningsforskriftens §7-6. Dessuten bør det tas ekstra hensyn til luftkvaliteten i Oslo sentrum utenfor nullutslippssonen, da dette allerede er belastede områder med hensyn til den lokale luftkvaliteten, og omfatter bebyggelse som er sensitiv for luftforurensning etter T-1520, herunder boliger.

Både Oslo og Bergen kommune vil iverksette ytterligere overvåking av luftkvalitet i årene fremover. Dette gjelder ved randsonen til nullutslippssone og i influensområdet der det er fare for høyere belastning med luftforurensning.

Vår vurdering

Både elbiler og fossilbiler fører til forurensning med svevestøv. En nullutslippssone vil forbedre luftkvaliteten på NO₂, siden eksos er hovedkilden til NO₂. Dersom en nullutslippssone fører til trafikkreduksjon vil det være et godt tiltak for å redusere svevestøv i sentrumsområder. Treffsikre tiltak rettet mot svevestøv kan være lav kjørehastighet, bedre vasking av veier og økt andel piggfrie dekk.

Av nevnte årsaker er det uklart om fordelene med renere luft innad i nullutslippssonen kan veie opp for ulempene dersom øvrig veinett belastes, som følgelig kan forverre den lokale luftkvaliteten rundt influensområdet. Dersom et pilotprosjekt med en nullutslippssone blir igangsatt bør en følge med på endring i trafikkmengder og mulig endring for lokale luftkvalitet i omkringliggende områder bør overvåkes.

Historiske måledata for luftkvalitet viser en positiv nedadgående trend for NO₂. Gjeldende juridisk bindende tiltaksgrenser for NO₂ har ikke blitt brudd de siste årene. Dermed utløser ikke NO₂ nivået tiltak.

2.2.3 Lovhjemmel for å innføre nullutslippssone

2.2.3.1 Lovhjemmelsgrunnlag

Det går frem av Samferdselsdepartementet sitt oppdragsnotat at bestillingen er å se nærmere på vegtrafikkloven § 7, første ledd som hjemmel for innføring av nullutslippssoner, som pilotprosjekt og utenfor hovedveinettet.

Vegtrafikkloven § 7 Særlige forbud mot trafikk, første ledd:

*«Kongen eller den han gir fullmakt kan forby bestemte grupper av kjøretøyer. Forbudet kan begrenses til å gjelde på eller utenfor visse veger og innenfor et bestemt tidsrom. Det kan på samme måte gjelde bestemte trafikantgrupper».*³²

Det har vært vurdert andre hjemler som mulige grunnlag for å innføre nullutslippssoner. Både kommunene og Miljødirektoratet konkluderer med at plan- og bygningsloven eller forurensningsloven er mindre egnet som hjemmel til formålet.

Statens vegvesen har vurdert kommunenes og Miljødirektoratets tolkning, og har tatt deler av vurderingen inn i vår besvarelse.

Det er vegtrafikkloven § 7 første ledd, og fortrinnsvis en forskriftsfesting, som anses som det beste alternativet. Kommunene er usikre på hvorvidt en kan fatte vedtak om et forbud med begrunnelse i

klimahensyn, ikke bare trafikale eller lokale miljøhensyn. Miljødirektoratet synes å konkludere med at vegtrafikkloven gir slik hjemmel til regulering også av klimahensyn.

Som kommunene påpeker, forutsetter imidlertid tiltak med grunnlag i vegtrafikkloven § 7 første ledd statlig medvirkning, siden vedtaksfullmakten er delegert til Samferdselsdepartementet.

I første omgang må det vurderes hvorvidt § 7 første ledd kan hjemle forbud med grunnlag i klimahensyn og hvordan det gjøres mest hensiktsmessig. Videre må det vurderes om hjemmelen gir tilstrekkelig grunnlag for å innføre en nullutslippssone, med nødvendig kontroll og sanksjoner.

2.2.3.2 Tidligere vurdering av lovhjemmel

Statens vegvesen har vurdert mulige lovhjemler fra plan- og bygningsloven og forurensningsloven som grunnlag for nullutslippssone. Disse lovene er sannsynligvis ikke er tilstrekkelige og gjennomførte vurderinger av Miljødirektoratet og kommunenes jurister støttes og suppleres.

Det går frem av Oslo kommunes "Tiltakspakke II"³³, at kommuneadvokaten i Oslo har gjort juridiske vurderinger både av vegtrafikkloven, plan- og bygningsloven og forurensningsloven § 5, som grunnlag for å innføre forbud eller avgiftssoner basert på klimagassutslipp. Det konkluderes med at verken forurensningsloven § 5, plan- og bygningsloven eller kommunens skiltmyndighet etter vegtrafikkloven § 5 gir tilstrekkelig hjemmel til å innføre forbud eller avgiftssoner rettet spesielt mot kjøretøyer med klimagassutslipp. Videre konkluderes det med at vegtrafikklovens bestemmelser om lavutslippssone ikke antas å dekke tiltak knyttet til klimagassutslipp.

Det påpekes at det ikke kan utelukkes at § 7 første ledd kan benyttes som hjemmel for å innføre nullutslippssoner ut fra generelle klimahensyn, men at det knyttes usikkerhet rundt hjemmelen ettersom den ikke er benyttet før, og tiltaket krever samtykke fra staten.

Miljødirektoratet vurderer i sin oppfølging av Klimakur 2030³⁴ om nullutslippssoner og utslipp fra bygge- og anleggsplasser, ulike alternative rettslige utgangspunkt for fastsetting av nullutslippssoner. Det skisseres også ulike alternativer for rettslig regulering, samt en vurdering av fordeler og ulemper ved å gi kommunen myndighet på området. Det vises til notatets punkt 2 b).

Miljødirektoratet konkluderer i notatet med at forurensningslovens virkeområde omfatter klimagassutslipp, men etter § 5 annet ledd omfatter loven likevel ikke «forurensning fra det enkelte transportmiddel». Det pekes på muligheten for at loven gjøres gjeldende også for klimagassutslipp fra veitrafikk, og slik «flytte» denne type forurensning fra vegtrafikkloven og inkludere den i forurensningsloven.

I likhet med kommunene mener Miljødirektoratet at verken kommuneplanens arealdel – med fastsettelse av hensynssoner etter miljørisiko § 11-8 - eller reguleringsplanbestemmelser som § 12-7, gir tilstrekkelig grunnlag for regulering av klimabegrunnede soner. Nullutslippssoner handler verken om å bøte på trafikale utfordringer eller fastsette bestemt arealbruk, men er begrunnet i utslippsregulering av klimagasser fra kjøretøyer og dekkes ikke av plan- og bygningsloven sine bestemmelser. Ved en lovendring i plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd, kan det innføres en slik ny hensynssone, men det vil ifølge Miljødirektoratet være lite treffende med tanke på at formålet med lokale hensynssoner er lokal fare eller miljørisiko, ikke globale hensyn. Når det gjelder

³³ [Tiltakspakke fossilfritt sentrum \(klimaoslo.no\)](https://klima.oslo.no/tiltakspakke-fossilfritt-sentrum)

³⁴ Se vedlegg 10

reguleringsplaner mener Miljødirektoratet at man ved en evt. endring i plan- og bygningsloven § 12-7 kan fastsette en slik mulighet til å regulere nullutslippssone gjennom planbestemmelser med krav om klimagassutslipp fra transport.

Statens vegvesen har i tillegg til Miljødirektoratets vurderinger foretatt en vurdering av mulig egnethet av plan- og bygningsloven § 11-9, nr.8³⁵, og forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid, herunder bestemmelser om miljøoppfølging og -overvåking.

Vurderingen er at det sannsynligvis ikke vil være en tilstrekkelig klar hjemmel for å ilegge forbud. Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6 gir hjemmel til å fastsette bestemmelser i kommunedelplanen knyttet til miljøkvalitet, estetikk, natur og landskap mm. Eksempel på slike bestemmelser knyttet til miljø kan være miljøkvalitetsnormer til støygrenser, luftkvalitet eller vannkvalitet. Bestemmelsen har en parallell i plan- og bygningsloven § 12-7 nr.3 som gjelder bestemmelser knyttet til reguleringsplaners arealformål og hensynssoner. Det antas at det kan settes strengere krav enn det som ligger i forurensningsloven, men det kan utløse andre utfordringer dersom kravene blir for strenge eller gjelder for større områder. Et eksempel er hvorvidt det vil være teknisk mulig å etterleve kravene, eller om det kommer i konflikt med annet lovverk og samfunnshensyn (forholdsmessighet, konkurransekraft etc.) Til plan- og bygningsloven § 12-7 nr.3 er det videre gitt en lovtolkningsuttalelse knyttet til hvorvidt bestemmelsen kan gi grunnlag for kommunene til å sette krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser. I hovedsak var begrunnelsen at plan- og bygningsloven ikke gir et klart nok hjemmelsgrunnlag for å gi denne type pålegg. Selv om bestemmelsen § 12-7 nr.3 må sees i sammenheng med forurensningsloven, jf. forurensningsloven § 2 nr. 2 og § 11, ble det ikke ansett å være slik kobling at det gir grunnlag for å gi bestemmelser om fossilfrie byggeplasser etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 3. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt sin tolkningsuttalelse TUDEP-2021-10866, som også viser til en utredning fra advokatfirmaet Hjort.

Dette er også omtalt i boken Klimarett av Hans Chr. Bugge (RED), under punkt 17.7.2.4, side 430. Det antas at overføringsverdien til plan og bygningsloven § 11-9 nr.6 er stor og tilsvarende for vurderingen av kommunenes mulighet til å gi bestemmelser om fossilfrie/nullutslipps soner. Se regjeringen.no [§ 12-7 Anmodning om tolkningsuttalelse - hjemmel for krav om fossilfri anleggsplass i reguleringsplan - regjeringen.no](#)³⁶

I sin vurdering av vegtrafikkloven § 7 første ledd konkluderer Miljødirektoratet at vegtrafikkloven § 7 første ledd allerede rommer hjemmel for å fastsette nullutslippssone basert på klimatiltak, ikke bare med grunnlag i miljø og vei- og trafikkrelaterte forhold. De mener videre at dette fortrinnsvis bør skje i forskrift der kommunen etter evt. samtykke fra Samferdselsdepartementet kan fastsette slike nullutslippssoner.

Miljødirektoratets hovedkonklusjon når det gjelder nullutslippssoner og deres rettslige vurdering oppsummeres i notatet slik:

Vi vurderer at forurensningsloven og plan- og bygningsloven fremstår som mindre egnet til å sette krav om nullutslippssoner. Etter vår vurdering synes vegtrafikkloven som mest egnet. Det synes i dag å være hjemmel for slik regulering i vegtrafikkloven § 7, også av klimahensyn. For at kommunen skal kunne treffe avgjørelse etter § 7 må myndigheten delegeres fra Samferdselsdepartementet.(Se kommentar under).

³⁵ [Lov om planlegging og byggesaksbehandling - Kapittel 11.](#)

³⁶ [§ 12-7 Anmodning om tolkningsuttalelse - hjemmel for krav om fossilfri anleggsplass i reguleringsplan - regjeringen.no](#)

Et alternativ er at Samferdselsdepartementet fastsetter egen forskrift om nullutslippssoner med hjemmel i vegtrafikkloven, på samme måte som er gjort i dagens forskrift om lavutslippssoner. Til forskjell fra nullutslippssone, er en lavutslippssone en økonomisk regulering hvor det påløper et gebyr for å ferdes i sonen med visse typer biler. I en nullutslippssone er det derimot et forbud mot å benytte kjøretøy med fossile utslipp. I Norge er det kun Oslo og Bergen vi kjenner til som har politiske mål om nullutslippssoner.

Samferdselsdepartementet har ikke instruksjonsmyndighet over kommunen og kan derfor ikke delegere myndighet til dem (jf. Hvalolje- dommen³⁷). Referanse til selve dommen her er Rt. 1952 s. 932³⁸.

Miljødirektoratet konkluderer med at det er vegtrafikkloven § 7 første ledd, som er mest nærliggende til å regulere klimagassforurensning fra kjøretøyer på kommunenes veiområder, herunder fastsetting av nullutslippssoner.

Statens vegvesen er enig i de vurderinger og konklusjoner som er gjort når det gjelder plan- og bygningsloven og forurensningsloven som alternative hjemmelsgrunnlag for nullutslippssoner.

I det følgende vil vurderingen være knyttet til vegtrafikkloven § 7 første ledd som mulig hjemmelsgrunnlag.

2.2.3.3 Vegtrafikkloven § 7: spesifikk vurdering

Etter Statens vegvesen sin vurdering er vegtrafikkloven §7 den eneste som er aktuell å vurdere som grunnlag for etablering av nullutslippssone slik regelverket er i dag. Vi påpeker likevel at det er noe tvil om hjemmelen er tilstrekkelig klar. Vi presiserer noen krav som klarhetskravet, samt fullmakt og delegering. Vi viser videre til behov for avklaring med tanke på håndheving, automatisk kontroll og personvern. Vi baserer vår vurdering på forarbeidene, sammenlignbare rettslige avgjørelser og utvalgte omtaler som har vært i media.

a. Vår vurdering

Vi vurderer som nevnt denne hjemmelen som den eneste som er aktuell slik regelverket er i dag. Vi påpeker likevel at det er noe tvil om hjemmelen er tilstrekkelig klar. Vi tenker særlig på klarhetskravet særlig med tanke på håndhevingen av en eventuell nullutslippssone. En nullutslippssone som ikke kan håndheves vil være i strid med forutsetningene i vegtrafikklovens system kapitel V om reaksjoner ved overtredelse. Selv om man forutsetter at § 7 gir hjemmel for å innføre et forbud, forutsetter vegtrafikkloven at bestemmelsene gitt i medhold av loven skal være mulig å sanksjonere, dvs. at det utformingen må være så klar at sanksjonen vil stå seg i retten. Videre er det et spørsmål om hjemmelen gir rom for å etablere og håndheve nullutslippssoner slik en mener er hensiktsmessig, eller slike nullutslippssoner som kommunene har ytret ønske om. Problemstillingene om klarhet og hensiktsmessighet sett i sammenheng gjør at vi vil anbefale å etablere en ny lovhomeel i vegtrafikkloven. Denne anbefalingen gjelder både for etablering av permanente nullutslippssoner og pilotprosjekter med nullutslippssoner.

³⁷ Under punkt 42 <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/artikler-og-foredrag/nordiske-konstitusjonsdomstoler---stockholm-mars-2015.pdf>

³⁸ [Rt-1952-932 - Lovdata Pro](#)

Klimaproblematikken var ikke en like aktuell problemstilling da ordlyden i vegtrafikkloven § 7 ble innført. Det fantes for eksempel ikke nullutslippskjøretøyer da. Det er derfor naturligvis ikke tatt eksplisitt stilling til spørsmålet om muligheten for å innføre en sone for nullutslippskjøretøyer, av hensyn til klima, i forarbeidene. Etter vår vurdering tilsier likevel lovens ordlyd sammenholdt med forarbeidene at bestemmelsen skal tolkes som en vid hjemmel for å ilegge forbud for å begrense skadevirkningene fra trafikken med kjøretøyer på veiene. Når det kommer til håndhevingen av sonen peker vi på at det med dagens utgangspunkt vil være politiet og påtalemyndigheten som vil kunne håndheve nullutslippssonen med bruk av straff. Kravet til klar lovhjemmel er strengere når det gjelder å ilegge straff. På bakgrunn av erfaringene fra domstolene, politiet og påtalemyndigheten i tilgrensende tilfeller – som for eksempel miljøfartsgrenser - er vi i tvil om hjemmelen er klar nok til at en nullutslippssone vil kunne håndheves.

Vi anbefaler derfor en ny ordlyd i vegtrafikkloven § 7 som gjør det helt klart at man oppretter nullutslippssoner av hensyn til klima. Denne hjemmelen må også inneholde hjemmel for håndheving automatisk kontroll og behandling av data sml. § 13 (7):

«Departementet kan gi nærmere bestemmelser om plikt til å medbringe dokumentasjon av kjøretøyets utslippsnivå, rett til å kreve opplyst og å lagre kjøretøyinformasjon og informasjon om eier og bruker mv. til bruk i betalings- og kontrollsammenheng, herunder rett til å kreve bruk av elektronisk enhet om bord i motorvogn for elektronisk identifikasjon. Departementet kan gi bestemmelser om gebyr for kjøring i sonen, tilleggsgebyr for brudd på bestemmelsene, og bestemmelser om håndheving og bruk av inntekt av ordningen.»

b. Bruk av vegtrafikkloven § 7 første ledd som grunnlag for nullutslippssone.

Bestemmelsens første ledd lyder:

«Kongen eller den han gir fullmakt kan forby bestemte grupper av kjøretøyer. Forbudet kan begrenses til å gjelde på eller utenfor visse veger og innenfor et bestemt tidsrom. Det kan på samme måte gjelde bestemte trafikantgrupper.»

Denne ordlyden kom inn i loven i 1991. En versjon av dette leddet var i kraft fra 1981 med en litt annen ordlyd. Før dette eksisterte ikke dette leddet.

Slik var ordlyden etter lovendringen i 1981:

«Kongen eller den han gir fullmakt kan treffe vedtak om forbud mot bestemte grupper av kjøretøyer på eller utenfor visse veger. Forbudet kan begrenses til nærmere angitte tidsrom.»

Det går frem av forarbeidene at departementet ønsket å foreslå en vid hjemmel for å kunne regulere transportavviklingen. Departementet går ikke i dybden på hva de legger i ordlyden i første ledd. De peker imidlertid på at transportavvikling på veiene medfører ulemper og ulykker, støy, forurensning etc. Et viktig virkemiddel for å bedre trafikksikkerhet og miljø³⁹ vil måtte være å innføre restriksjoner for bruk av motorvogner. De peker videre på at en for eksempel kan tenke seg forbud mot bruk av personbiler i sentrumsområder i større byer eller bilfrie ukedager.

³⁹ Vi kan nok legge til grunn samme tolkning av «miljø» her som i tolkningen av § 13. Det vil si at det inkluderer utslipp av CO₂, eller andre skadelige)utslipp.

[Fra Ot.prp.nr. 768](#)⁴⁰:

Den senere tids utvikling har vist at behov for å regulere transportavviklingen er påtrengende. Dagens transportavvikling på vegene medfører ulemper og ulykker, støy, forurensning etc. Et viktig virkemiddel for å bedre trafiksikkerhet og miljø vil måtte være å innføre restriksjoner for bruk av motorvogner.

I første omgang har det vist seg et sterkt behov for å kunne regulere tungtrafikken i bykjernen. I noen grad vil en ved hjelp av parkeringsrestriksjoner supplert med skiltreguleringer kunne gjennomføre de ønskede reguleringer, men dette kan neppe anses som tilstrekkelig tilfredsstillende løsninger. Departementet er av den oppfatning at et generelt forbud av denne karakter bør ha en klar forankring i loven. En kan f.eks. tenke seg forbud mot bruk av personbiler i sentrumsområder i større byer eller bilfrie ukedager.

Departementet vil imidlertid anta at en del av de problemer en har i tankene best bør kunne løses ved frivillighet, men hvor problemene ikke lar seg løse på denne måte må virkemidler iverksettes.

Departementet har derfor foreslått en vid hjemmel til å kunne innføre restriksjoner for bruk av motorvogn. Det vil i første omgang kunne dreie seg om forholdsvis enkle reguleringer (tungtrafikk), men da bestemmelsen har en vid formulering bør myndighet for slike vedtak gis til Kongen. For enkle vedtak bør imidlertid delegasjon bl.a. til kommunene for kommunale veger kunne vurderes.

Som nevnt vil restriksjoner av denne karakter kunne gjennomføres med hjemmel i andre bestemmelser i denne lov. En kollisjon mellom bestemmelsene vil således kunne oppstå. Da den bestemmelse som her foreslås er tenkt generell og altomfattende må den ha prioritet.

Da vedtak av denne art vil kunne være av inngripende karakter må berørte parter gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes. Imidlertid finner departementet ikke grunn til å presisere dette i lovs form da dette følger av lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

Lenger nede gis en oversikt over opprinnelige lovforarbeider til vegtrafikkloven § 7 fra 1964-65. Proposisjonen, innstillingen til Odelstinget og Lagtinget samt, forhandlingene der. Videre kommer endringsproposisjoner der det er gjort endringer i vegtrafikkloven § 7.

Vi tar med henvisningene som dokumentasjon da disse inngår som del av grunnlaget for vurderingen av § 7 som hjemmelsgrunnlag for nullutslippssone.

[Prp. s. 56–58](#), [Innst. s. 8](#), Forh. O. s. 484. Ikke omtalt i Forh. L.

Endringer

[Lov 10. april 1981 nr. 8](#) (Lovtidend 1981 I s. 286), i kraft 2. april 1982 (Lovtidend 1982 I s. 86).

[Lov 4. juli 1991 nr. 49](#) (Lovtidend 1991 I s. 407), i kraft 1. april 1992 (Lovtidend 1992 I s. 95).

[Lov 14. juni 2002 nr. 20](#) (Lovtidend 2002 I s. 645).

[Lov 21. juni 2002 nr. 39](#) (Lovtidend 2002 I s. 679), i kraft 1. juli 2002 (Lovtidend 2002 I s. 768). Lov 21. juni 2019 nr. 68, i kraft fra 1. januar 2020.

Bestemmelsen ble utvidet i:

⁴⁰ [Ot.prp.nr.78 \(1978-1979\) - Lovdata Pro](#)

1981: Lov av 10.04.1981 nr 8	Ot.prp. nr. 78 (1978–79)
1991: Lov av 04.07.1991 nr 49	Ot.prp. nr. 61 (1989–90)

c. Håndheving av en nullutslippssone med hjemmel i dagens ordlyd i § 7

Håndheving av en slik nullutslippssone vil, slik regelverket er utformet i dag, innebære «manuell» kontroll fra politiet. Reaksjonen vil være straff i form av bøter (og fengsel)⁴¹. Dette reiser spørsmål om tiltaket vil være forholdsmessig.

Statens vegvesen anser det som mer hensiktsmessig med en hjemmel for automatisk kontroll. Videre anbefaler vi at kommunene kan få en mulighet til å håndheve nullutslippssonen for eksempel gjennom at trafikkbetjenter får mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr (parkerte kjøretøyer).

d. Klarhetskravet

En annen følge av at reaksjonen er relativt inngripende er at kravet til klarhet i lovhjemmelen skjerpes (jf. Grl. § 96 og EMK art.7).

Sammenligning med § 6 om miljøfartsgrense

Fra forarbeidene til den nye ordlyden går det frem at vegtrafikkloven også skal fremme allmenne hensyn som for eksempel hensynet til miljø. Man fant det likevel nødvendig å ta inn en presisering i §6 hvor man føyer til «også av hensyn til miljøet». Dette kan ses i sammenheng med dommer fra lagmannsretten. I en dom fra lagmannsretten (LB-2014-117147) kom man til at det var tvil om «miljøfartsgrense» hadde tilstrekkelig klar hjemmel i vegtrafikkloven som tidligere hadde kommet til uttrykk i både gjenopptakelseskommisjonens uttalelser, rettspraksis og påtalemyndighetens retningslinjer.

e. Delegering av fullmakten

Fullmakten er delegert til Samferdselsdepartementet i vedtak om «[Delegering av myndighet etter vegtrafikklova §7 første ledd til å forby bestemte grupper av kjøretøy](#)». Dette vedtaket slår fast at «*Samferdselsdepartementet får den myndighet som ligg hos Kongen i vegtrafikklov 18. juni 1965 nr. 4 §7 første ledd til å forby bestemte grupper av kjøretøy*».

f. Innvendinger til vegtrafikkloven § 7 som hjemmel

I vår rettslige vurdering har vi gjennomgått tidligere omtaler og klager. Vi anser det som nyttig å ta med noen av innvendingene som har kommet frem i media. Vi kommer med en kort vurdering for å underbygge og begrunne våre rettslige vurderinger.

⁴¹ Vegtrafikkloven §31 a og b. <https://lovdata.no/lov/1965-06-18-4/§31a>

<https://lovdata.no/lov/1965-06-18-4/§31b>

https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1965-06-18-4/KAPITTEL_5#%C2%A733

f.1 Påstand: Loven er aldri ment brukt til klimaformål, men i utgangspunktet av hensyn til trafiksikkerhet.

Vår vurdering:

Forarbeidene peker på at transportavvikling på veiene medfører ulemper og ulykker, støy, forurensning etc. Et viktig virkemiddel for å bedre trafiksikkerhet og miljø vil være å innføre restriksjoner for bruk av motorvogner. Vi er derfor uenige i at loven aldri er ment å kunne brukes til klimaformål.

Vi viser til

Forarbeidene til ny § 6 (3) om miljøfartsgrensen:

Regjeringen gjør i denne proposisjonen fremlegg om endring av lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven) § 6 tredje ledd og § 33 nr. 2. Formålet med forslaget er å klargjøre at miljø, inklusive beskyttelse av befolkningens helse, er et allment hensyn i vegtrafikkloven og dermed også kan være et hensyn ved vegmyndighetenes fastsetting av fartsgrenser. Videre at overtredelser av fartsgrenser, som er fastsatt helt eller delvis av hensyn til miljøet (miljøfartsgrenser), skal følge det ordinære reaksjonssystemet for fartsovertredelser

f.2 Påstand: Loven sier at grupper av kjøretøyer kan forbys. Bensinbiler, dieselmotorbiler og elbiler er ikke definert som egne kjøretøygrupper, men tilhører samme gruppe, nemlig personbiler.

Vår vurdering:

Slik vi forstår det har man i ordlyden ment en hvilken som helst logisk avgrensning av flere kjøretøyer. Vi mener at det ikke er ment at man kun kan forby de enkelte kjøretøykategoriene som er nærmere definert i de tekniske forskriftene. I forarbeidene peker man i første omgang på behovet for å kunne regulere tungtrafikken i bykjernen. Tungtrafikk er heller ikke en kjøretøygruppe som er definert i forskriftene. Man kan eventuelt utforme nullutslippssonen som et forbud mot kjøretøykategoriene M, N, S, T, etc. med unntak for kjøretøyer i disse gruppene med nullutslippsdrivlinje.

Kjøretøygruppene er definert i forskrift med hjemmel i vegtrafikkloven. Det er mulig å innføre en kjøretøygruppe for nullutslippskjøretøyer i forskrifts form dersom det er ønskelig eller nødvendig.

Fra Ot.prp.nr.61 (1989–1990:

Dette kan t.d. vere visse typar terrengkjøretøy som gjer skade på barmark

Her bruker man et eksempel som heller ikke gjelder kjøretøygruppe slik som enkelte hevder ordlyden skal forstås.

f.3 Påstand: Lovens forarbeider tilsier at et forbud kun kan gjelde på enkeltveier, ikke i hele områder.

Vår vurdering:

Vi er usikre på hva i forarbeidene man viser til her. Forbud i sentrumsområder er eksplisitt nevnt. Lovens ordlyd sier at forbudet *kan begrenses* til å gjelde på visse veier.

f.4 Rammer uforholdsmessig

En forsker ved Transportøkonomisk Institutt har noen motforestillinger. Til tidsskriftet [Minerva](#) sier han:

- Klimaproblemet er globalt.
- Det blir ikke et gram mindre klimagassutslipp av at de bileierne som nå bor innenfor ring 2, flytter et annet sted enten ved at eieren selger bilen eller flytter med bilen.
- Det påfører deler av befolkningen svært store ulemper, store kostnader, uten at det har noen effekt i form av redusert klimaproblem.
- Men disse sonene kan vel få fortgang i overgangen til elbil? Ja, det er der den bitte lille effekten kan ligge. Men vi har en veldig kraftfull nasjonal politikk for å gå over til elbiler. Det har lite for seg at de enkelte kommuner i tillegg skal ha sine spesielle tiltak, blir det uttalt.

Vår vurdering

Dette er i hovedsak ikke en innvendig mot manglende hjemmelsgrunnlag, men om nullutslippssoner er et hensiktsmessig og forholdsmessig tiltak for å løse problemet med klimagassutslipp fra kjøretøy jf. Utredningsinstruksen punkt 2-1. Hensynene til hensiktsmessighet og forholdsmessighet kan likevel spille inn ved vurderingen av klarhetsprinsippet i jf. GrL § 96 og EMK art 7. Etter vårt syn vil momenter, som at et tiltak er inngripende men har liten effekt på det problemet en vil løse, også tale for behovet for en ny og klar lovhjemmel for tiltaket.

2.3 Vilkår for opprettelse og godkjenning pilotprosjektet

2.3.1 Unntak i Nullutslippssonene.

En nullutslippssone er en forbudssone for kjøretøyer som ikke oppfyller kravene som settes til kjøretøyer som kan ferdes i sonen. I Oslo og Bergen kommunes planer for nullutslippssoner er det snakk om at sonen i første omgang kun skal gjelde kjøretøyer under 3,5 tonn, m.a.o. at tunge kjøretøyer (over 3,5 tonn) ikke berøres i første omgang. Unntak som skal vurderes i første omgang er derfor primært knyttet til fossilt drevne kjøretøyer under 3,5 tonn. Det er likevel også gjort noen betraktninger knyttet til tyngre kjøretøyer generelt og buss spesielt.

I Bergen vil det være lettere å etablere en nullutslippssone, da sonen er liten og allerede delvis «lukket». I Oslo kan det være noe mer utfordrende å etablere en nullutslippssone, da sonen er større og mer trafikkert.

Selv om elektrifiseringen av bilparken er kommet et godt stykke, er det åpenbart at det vil være behov for å gi unntak for en del fossilt drevne kjøretøyer for å kunne opprettholde et tilstrekkelig tjeneste- og servicetilbud.

Sett i forhold til sammenliknbare reguleringer som f.eks. piggdekkgebyrsoner⁴² eller lavutslippssoner er konsekvensene ved å ikke få unntak større for en nullutslippssone. Vi mener derfor at man i tillegg til å se på tjeneste- og servicetilbud i sonen som en helhet, også må se på og vurdere konsekvenser på et mere individuelt nivå som f.eks. berørte enkeltbedrifter, tjenesteytere og beboere.

⁴² Som regel kommunegrense.

I og med at elektrifiseringen av kjøretøyparken skjer uavhengig av nullutslippssoner tar vi utgangspunkt i at de færreste unntakene skal vare til «evig tid». Det er heller et spørsmål om hvor lenge det er behov for unntak, basert på tilgang til nullutslippsalternativer for de ulike kjøretøygruppene, samt en vurdering av hva som er å anse som rimelig tid til omstilling for berørte aktører.

Forenklet kan det sies at (i en tenkt situasjon der alle regler følges) en «streng» nullutslippssone vil ha best effekt, men samtidig skape størst konsekvenser og utfordringer for berørte parter som er avhengige av transport i sonen.

En økende grad av unntak vil redusere/eliminere problemene til dem det blir gitt unntak for, men samtidig redusere klima-/miljøeffekten av nullutslippssonen. En annen utfordring knyttet til unntak er at disse må administreres og utgjør en tilleggsutfordring knyttet til kontroll og håndheving av sonen. I så måte vil kompleksiteten rundt dette øke med økende antall unntak.

Hjemmel for unntak. Hjemmel for unntak vil avhenge av hva som framgår av hjemmelen for slike soner (lov og/eller forskrift). Per nå er hjemmelen i vegtrafikkloven § 7 første ledd eneste mulige hjemmel. Det er en mulighet for at beslutningstakere velger å lage en ny hjemmel i vegtrafikkloven, og at loven gir hjemmel for å fastsette utfyllende forskrifter. Det kan videre være en mulighet at det fastsettes en sentral forskrift som gir avklaringer om unntak dersom man har ønsker om å ha like bestemmelser fra by til by.
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1999-05-07-437>.

I det følgende er det beskrevet en oversikt over ulike aktuelle unntaksgrupper og former for unntak. Noen er selvsagte, mens det for de fleste vil være snakk om en reell vurdering av ulike konsekvenser ved unntak/ikke unntak.

Utrykningskjøretøyer

Det gis permanent unntak for kjøretøyer under utrykning. Tilsvarende for uniformerte politibiler knyttet til oppdrag som ikke defineres som utrykning. I tillegg vil det være behov for unntak for sivile kjøretøyer i politiets tjeneste.

Forsvarskjøretøyer

Det vil være behov å gi unntak for kjøretøyer i forsvarets tjeneste. På samme måte som med utrykningskjøretøyer vil det kunne diskuteres hvorvidt et unntak burde avhenge av «type tjeneste». Av praktiske hensyn anbefaler vi i en oppstartsfasen å gi unntak for alle forsvarskjøretøyer.

Ambassadekjøretøyer

Det være juridiske/politiske føringer som tilsier at disse må gis unntak.

HC-kjøretøyer

Kjøretøyer hvor fører eller passasjer medbringer parkeringstillatelse for forflytningshemmede. Det er ønskelig at tilrettelegging for funksjonshemmede skal være en naturlig prioritet.

Lastebiler/tunge kjøretøyer (over 3,5 tonn)

I 2019 var 0 % av kjøretøyparken i dette segmentet helelektrisk. I 2020 ble det solgt 0,3 % elektriske lastebiler og 1,4 % i 2021. Så langt i 2022 er det solgt 3 % el-lastebiler. De fleste av disse lastebilene går i Oslo-området. Stort sett regner vi med at innen 2024 er det mer enn nok nullutslipps-lastebiler i Oslo og Bergen til å kunne betjene nullutslippssonen, og spesielt om bransjen får tid til å legge om driften. Dette kan variere ut fra bransje, og bør vurderes spesifikt for type aktører og bransje.

- Det vil derfor være nødvendig at det gis unntak for denne type kjøretøy i en tidlig fase av en pilot med nullutslippssone.
- En utfordring i en tidlig fase vil være (gitt at det ikke gis unntak for fossile små varebiler) at man risikerer at oppdrag som tidligere ble gjennomført med fossilt drevne varebiler gjennomføres med større lastebiler.
- Når man evt. kan inkludere tunge kjøretøyer i nullutslippskravet avhenger av flere faktorer.
 - Tilgangen på nullutslipps tungbiler
 - Ladeinfrastruktur for tungbiler
 - Tid til omstilling for transportnæringen
 - Hvor godt det tilrettelegges for parkerings-/omlastningsmuligheter for mulig fossilfri transport inn i sonen

Buss

Ruter har som mål at all kollektivtransport i Oslo-regionen skal være utslippsfri i 2028. Ruter har trolig allerede i dag nok elektriske busser til at ruter som berører den aktuelle nullutslippssonen kan betjenes av disse. Når det gjelder langdistansebusser er omfanget av nullutslippskjøretøyer tilnærmet ikke eksisterende. Turbusser er en viktig faktor for turisme i Oslo, og et sentralt grunnlag for eksempelvis hotelldrift i nullutslippssonen.

Med dette som grunnlag bør det gis unntak for busser frem til tilgangen av nullutslippskjøretøyer i dette segmentet er betydelig større enn i dag.

- Når man kan inkludere busser i nullutslippskravet avhenger av flere faktorer.
 - Tilgangen på fossilfrie busser.
 - Hvor godt det er tilrettelagt for parkering og tilbringertjeneste for mulig fossilfri transport inn i sonen.

I Bergen er soneavgrensningen for piloten for nullutslippssone slik at bussrutene eller langdistansebusser ikke blir berørt av sonen.

Taxi

I 2019 var 5 % av drosjene helelektriske. Selv om volumet av elektriske drosjer i teorien kanskje kan dekke behovet i en nullutslippssone vil det være store praktiske utfordringer og mest sannsynlig også utfordringer konkurransemessig ved å kun la disse ta oppdrag i sonen.

Vi anbefaler at fossile taxier gis unntak i sonen frem til lovkrav om nullutslipp til drosjer trer i kraft i 2024.

Varebiler (under 3,5 tonn)

I utgangspunktet er nullutslippssone tenkt å gjelde alle kjøretøyer under 3,5 tonn, også varebiler. Dette er en kjøretøytype som benyttes både til distribusjon av varer og til mange typer service- og håndverkstjenester. I rapporten «*Utredning nullutslippssoner – Faglig grunnlag for videre arbeid med bestilling*⁴³» anslås det at i 2023 så vil rundt 15 % av kjøretøyer i Oslo i dette segmentet være helelektrisk. M.a.o. så vil - dersom det ikke gis unntak – 85 % av alle varebiler i Oslo utestenges fra å gjennomføre oppdrag i nullutslippssonen.

I Bergen er det pga. at det er en liten sone, langt færre berørte aktører og varebiler.

⁴³ <https://www.klimaoslo.no/wp-content/uploads/sites/88/2021/02/Rapport-om-nullutslippssoner-faglig-grunnlag-for-videre-arbeid-med-bestilling-Redusert-filstorrelse.pdf>

Når man skal vurdere unntak/ikke unntak for denne gruppen er det derfor flere forhold som må vurderes:

- Er det tilgjengelig volum av helelektriske varebiler i Oslo til å sikre tilstrekkelig varelevering og tjenesteytelse for sonen?
- Hvordan vil et slikt krav virke inn på eksisterende transportavtaler for næringer i sonen, samt transportnæring eller servicenæring med oppdrag i sonen?
- Hva er rimelig omstillingstid for bransjene for at nullutslippssonen ikke skal oppfattes som yrkesforbud?
- Er det utfordringer knyttet til «konkurransesvridning» ved innføring av nullutslippssone?

Statens vegvesen anbefaler ved innføring av nullutslippssone å gi relativt mange unntak, for å begrense ulempene for enkelte aktører i næringslivet. Det vil spesielt hjelpe små og mellomstore bedrifter til å kunne omstille seg.

Vedlikeholdskjøretøyer under 3,5 tonn

Ved å gi kjøretøyer over 3,5 tonn unntak vil man dekke de fleste behov for brøyting/feieing etc. Det bør likevel gjøres en vurdering av hvorvidt det er vedlikeholdsoppgaver som i dag gjennomføres av kjøretøyer under 3,5 tonn. F.eks. mindre feiemaskiner til fortau.

Hybrider på elektrisk drivlinje

Det kan argumenteres for at hybridkjøretøyer burde ha tilgang til en nullutslippssone så lenge de kjører på elektrisk drivlinje i sonen. Pr. i dag er det umulig å kontrollere/håndheve en slik løsning slik at det ikke bør gis noe unntak for hybrider i en nullutslippssone. I en fremtidig geofence-løsning hvor hybrider kan «tvinges» over på elektrisk drift innenfor en gitt sone kan dette revurderes.

Spesielle kjøretøyer

I tillegg til ovennevnte kjøretøygrupper kan det også være aktuelt å gi unntak for spesielle kjøretøyer, som ikke utgjør noe volum, som sjelden har behov for å ferdes i sonen, men som likevel bør ha et formelt unntak for å lovlig kunne ferdes i sonen når behovet er der. Eksempler på dette kan være begravelseskjøretøyer og pansrede kjøretøyer.

I det ovennevnte er utgangspunktet ulike kjøretøygrupper, men det vil også være aktuelt å vurdere unntak på bakgrunn av annen «gruppetilhørighet».

Beboere

I den aktuelle nullutslippssonen i Oslo er det pr. i dag registrert rundt 1100 fossile personbiler og 500 fossile varebiler. (forventet totalt ca. 1400 fossilt drevne kjøretøyer i sonen i 2023). Dersom det ikke gis unntak for disse kjøretøyene, vil det i prinsippet gjøre det ulovlig å «oppbevare» eget kjøretøy på egen bostedsadresse. Eierne av fossilt drevne kjøretøyer må bytte til nullutslippskjøretøyer for å ha lov til å kjøre til egen adresse.

Dette vil være en svært inngripende konsekvens, og det er vanskelig å se at dette kan være aktuelt uten en betydelig overgangsperiode. Hvor lang en slik omstillingsperiode bør være vil bl.a. være avhengig av parkeringsmuligheter for beboere utenfor sonegrensen.

Spesielle yrkesgrupper

I tillegg til beboere kan det også være aktuelt å vurdere spesielle yrkesgrupper opp imot unntak. Dersom det ikke gis unntak for varebiler under 3,5 tonn bør det vurderes om det er noen grupper som tradisjonelt benytter denne type kjøretøy skal få unntak. Et eksempel på dette kan være vektertjenester som bl.a. benyttes mye til verditransporter og til utrykning knyttet til ulike alarmtjenester.

Det bør også sjekkes ut hvorvidt det er viktige tjenester som primært utføres med lette personbiler som berøres av innføring av nullutslippssoner, og av den grunn kan vurderes opp imot unntak. Et eksempel på dette kan være omsorgstjenester som hjemmesykepleiere.

Alle de ovennevnte unntak er utgangspunktet diskutert som permanente unntak eller unntak frem til en gitt dato.

Tidsbegrensede unntak

For å gjøre innføring av en nullutslippssone mer smidig og mindre kontroversiell, kan man det være aktuelt å se på andre typer unntak som er mer tidsbegrensede:

- I en overgangsfase for eksempelvis fossilt drevne varebiler kan man tenke seg at det gis unntak, men bare for en gitt periode på døgnet.
- Det kan videre vurderes hvorvidt eksempelvis turbusser eller andre gitte tunge kjøretøyer ikke gis generelt unntak, men kan søke (og få) dispensasjon gjeldende for en kortere periode.

Unntak knyttet til omkjøringsruter

I en nullutslippssone som tenkt i Oslo, som inkluderer et betydelig veinett, vil det også være aktuelt å vurdere muligheten for unntak for samtlige kjøretøyer, men kun for en begrenset del av veinettet, i en begrenset periode.

Problemstillingen er spesielt relevant knyttet til behov for omkjøring. Konkret er det to forhold i Oslo som aktualiserer problemstillingen.

- Ved stenging av rampe til Operatunnelen i Rådhusgaten går omkjøringsruten innom noen kvartaler i den tiltenkte nullutslippssonen. Dersom det ikke er aktuelt å justere nullutslipp-sonegrensen slik at omkjøringsruten kommer utenfor sonen, kan en aktuell løsning være å gi unntak for alle kjøretøyer på de aktuelle veilenkene, men begrenset til de perioden tunnelrampen er stengt.



Bilde: Oslo sentrum, blick mot Operatunnelen

- I forbindelse med bygging av nytt regjeringskvartal, som skal foregå i perioden 2023-2026, vil Ring 1 (som utgjør mye av yttergrensen til nullutslippssonen) stenges. Dersom ikke alle løsninger for avvikling av dagens Ring 1-trafikk skal legges på utsiden av nullutslippssonen, vil det i anleggsperioden for nytt regjeringskvartal være behov for å tillate all trafikk på noen veilenker i nullutslippssonen.
- For Bergen vil det gjelde det samme som beskrevet ovenfor, men mer moderat. Først og fremst er ikke selve pilotsonen i Bergen like stort som i Oslo. Det er ikke noen rutebusser som trafikkerer i sonen. Det samme gjelder turbusser - det er veldig sjelden at turbusser skal inn i dette område. Varebiler – det er det samme spørsmål som i Oslo om det er tilgjengelig volum av helelektriske varebiler som kan betjene området.

Området i Bergen er ikke omkjøringsrute og det er allerede i stor grad regulert som enveiskjøring.

Det er beboere og de som har «noe å gjøre» i området som kjører mest der, dvs. det er lite gjennomkjøring av andre trafikanter. Når det gjelder beboere har vi ikke eksakte tall som i Oslo dvs. hvor mange som bor der har bil, men ut fra tilgjengelige parkeringsplasser kan det ikke anses at det er mange.

Diskusjonen knyttet til unntakene har planene for den ønskede nullutslippssone i Oslo (innenfor ring 1) som bakgrunn. De fleste problemstillingene vil likevel være relevante for nullutslippssoner andre steder. Det bør være en målsetting å ha mest mulig likhet når det gjelder unntaksbestemmelser for nullutslippssoner.

Alle unntak bør gis gjennom forskrift – sentral eller lokal. En mulig løsning kan være at unntaksbestemmelser man mener bør være «landsdekkende» og gjelde alle nullutslippssoner legges i sentral forskrift, mens det gis anledning til mer stedstilpassede unntak i lokal forskrift tilknyttet den enkelte nullutslippssone.

Innføring av en nullutslippssone med få unntak vil gi raskere utslippseffekt og akselerert overgang til fossilfri bilpark, men vil også medføre mer motstand og negativ omtale av tiltaket.

I utredningsarbeidet i forbindelse med nullutslippssoner i Bergen og Oslo har kommunene utarbeidet et notat med felles forslag for unntak⁴⁴ ved etablering av nullutslippssone i 2023.

I listen er det foreslått følgende unntak:

- Tunge kjøretøyer (> 3500 kg)
- Utrykningskjøretøyer
- Forsvarets kjøretøyer
- Sivile politikjøretøyer
- Ambassadekjøretøyer
- HC-kjøretøyer
- Offentlig kollektivtransport
- Taxi
- Beboere
- Spesielle tjenester
 - Begravelsesbil
 - Pasienttransport etc.

I forslaget legges det ikke opp til noen form for unntak eller overgangsordning knyttet til varebiler under 3,5 tonn som er den kjøretøytypen som benyttes til de fleste tjeneste- og serviceoppdrag samt varelevering.

I den grad listen fra kommunen skal kommenteres vil vi anbefale å foreta en grundig vurdering av konsekvensene. Få unntak fører i prinsippet til å «utestenge» svært mange tjenesteytere fra å gjennomføre oppdrag i sonen. (jf. anslag på 15% helelektriske varebiler i Oslo i 2023). Dette er et viktig punkt for dialog og involvering med næringslivet og gi tid til å omstille seg jf. vårt oppdrag.

⁴⁴ Vedlegg 9.

2.3.2 Type kjøretøy og overgangsordning

Oppdragsbrevet fra Samferdselsdepartement etterspør vurderinger rettet mot en overgangsordning i forbindelse med innføring, slik at berørte aktører gis tid til å områ og innrette seg. Det er spørsmål om å skille beboere fra øvrige trafikanter.

Statens vegvesen gir under punkt 2.3.1 forslag til unntak. Herunder punkt 2.3.2, Type kjøretøy og forslag til overgangsordning. Disse avsnittene med forslag til løsning skal sees i sammenheng. Begge kommunene er innstilt på å gi beboerne unntak for at de kan omstille seg. Vi vil påpeke at unntak står i en direkte sammenheng med estimert klimagevinst: dess flere unntak, dess mindre klimaeffekt. Samtidig ønsker vi at trafikken skal gli og næringslivet i sentrum har gode vilkår.

Vi legger videre til grunn at et forbud mot fossildrevne kjøretøyer innenfor sonen vil være hovedregel, men her viser vi til at SVV som en del av oppdraget skal utrede eventuelle unntak fra sonen.

2.3.2.1 Hvilke kjøretøygrupper bør som hovedregel være tillat å kjøre i en nullutslippssone

På sikt er det hensiktsmessig at alle nullutslippssoner i Norge er like, slik at bilister kan reise fra by til by uten å måtte sette seg inn i nye regler hver gang. Vi kan derfor

- a) komme frem til en enighet om hvilken type kjøretøy som bør tillates akseptert i Oslo og Bergen, eller vi kan
- b) pilotere forskjellige løsninger med den forutsetning at dette kan endres på kort varsel etter piloteringsfasen.
- c) standardisere kjøretøykategorier som inkluderes i nullutslippssonen, slik at reglene er lettforståelige, tydelige og forutsigbare for den enkelte sjåfør.

Ulike alternativer kan være:

A) Bli enig i kjøretøy/drivlinje som aksepteres

Statens vegvesen mener det er naturlig at det er nullutslippskjøretøyer som prioriteres. Dette fordi det blir stadig tydeligere at batterielektriske kjøretøyer vil vinne frem som dem med lavest miljøbelastning samtidig som de forventes å bli rimeligst i bruk for bileier, i alle kjøretøykategorier. For bylogistikk med bompengerekkering kan lønnsomhet oppnås innen kort tid (2022-2025). For alle kjøretøysegmenter forventes dette å inntre mellom 2025 og 2030.

B) Pilotere forskjellige kjøretøyer/drivlinjer som aksepteres

Oslo og Bergen kan velge de drivlinjene de selv ønsker å teste ut i sine piloter. I tillegg til nullutslippskjøretøyer kan det da tenkes at biogass er spesielt aktuelt. I tillegg til biogass kan også flytende biodrivstoff vurderes (biodiesel og etanol).

Etter piloteringsfasen er det mest hensiktsmessig å vurdere nasjonale føringer. Dermed gis det bedre muligheter for andre byer til å ta i bruk enhetlige føringer, og at det er brukervennlig for bilistene.

C) Kjøretøykategorier, som benyttet i nullutslippsmålene i NTP

Personbil

- Teknisk kode: M1 eller M1G

Lett varebil

- Teknisk kode: N1 eller N1G
- Egenvekt under 1785kg

Tung varebil

- Teknisk kode: N1 eller N1G
- Egenvekt over 1785kg og under 3500kg

Bybuss

- Teknisk kode: M2, M2G, M3, eller M3G
- Teknisk underkode: A, 1, eller 2

Langdistansebuss

- Teknisk kode: M2, M2G, M3, eller M3G
- Teknisk underkode: Alle utenom A, 1, og 2

Lastebil

- Teknisk kode: N2, N2G, N3, eller N3G

Det er mulig å skille ut spesialkjøretøyer, som beskrevet i EU-direktiv 2007/46/EF vedlegg XI⁴⁵:

- SA Campingbiler
- SB Pansrede kjøretøyer
- SC Ambulanser
- SD Likbiler
- SE Campingtilhengere
- SF Mobile kraner
- SG Andre spesialkjøretøyer (se vedlegg II del A nr. 5.8)
- SH Kjøretøyer med adgang for rullestoler

Det bør vurderes om enkelte av disse kjøretøyene bør tillates i nullutslippssonen. Statens vegvesen mener at SA (campingbiler) og SE (campingtilhengere/campingvogner) ikke bør ha adgang. Det bør imidlertid vurderes om SD (Likbiler) og pansrede biler bør ha adgang.

Tillatelser er avhengig av motortype og ikke eierform. Vi vil kort henvise til delbiler og personbiler til varetransport mm. Videre er det fortsatt ikke krav til å registrere leasing-taker i kjøretøyregisteret. Det jobbes med en forskriftsendring som vil kreve at leasing-taker registreres, men det forventes at denne rer i kraft i løpet av 2022 og at den ikke har tilbakevirkende kraft. Dette betyr at en del leasing-kjøretøyer vil stå med adresse hos leasingselskap. Hvordan disse kjøretøyene behandles, bør gjennomgå og spesifiseres etter at valgte unntak er bestemt.

Det finnes forskjellige modeller for overholdelse av en nullutslippssone. En streng fortolkning av nullutslippssone med få unntak kan ha større umiddelbar virkning på overgang til nullutslippskjøretøyer, men kan samtidig ha store konsekvenser for mobiliteten. Reaksjonsmåte ved et brudd kan også variere.

2.3.2.2 Mulighet for oppmykning av en (for) streng forbudssone

1. Adgang for enkeltpasseringer
Fra 1 til 4 passeringer på ett år. Dette vil gi anledning til turister og passerende som er innom byen. Det vil begrense behov for ekstra parkeringsareal/tilrettelegging. De som bor i byen vil

⁴⁵ Sees i sammenheng med punkt 2.3.1

kunne gjøre enkeltpasseringer, men ikke hyppige passeringer og vil fortsatt ha et insentiv til å bytte til elbil. Denne løsningen forutsetter tekniske løsninger til automatisk overvåking.

2. Dispensasjonssøknad

Det vil være anledning til å gjøre 1 til 4 passeringer på ett år, gitt at man søker om dispensasjon. Denne dispensasjonen vil bli gitt innen svært kort tid, f.eks. innen senest 24 timers behandlingstid. Dette kan gjøres elektronisk

3. Varelevering med forbrenningsmotor kan gjøres mellom f.eks. kl. 10 og 12

2.3.2.3 Straffereaksjon

- i) Det kan etableres et automatisk eller manuelt system for kontroll
- ii) Det kan være en bøtesats fra lav (500 kr) til høy (10 000 kr) per ulovlige passering
- iii) Det kan etableres en progressiv bøtesats fra 0/500 kr, til 2 000 kr, 5 000 til 10 000, avhengig av antall overtredelser av nullutslippssonen, innenfor en tidsperiode
- iv) Det kan etableres en bøtesats som stiger for hvert år (2023: 500 kr, 2024: 1 000 kr, 2025: 5 000), Etter hvert som befolkningen lærer om løsningen.

Statens vegvesen vil presisere at målet er å oppnå høy etterlevelse, ikke straff i seg selv. Vi anbefaler i innføringsfasen å gi i utgangspunkt en lav bøtesats med progresjon som beskrevet ovenfor.

2.3.2.4 Implementering og overgangsordning

Oppdraget beskriver behov for vurdering i forbindelse med innføring, slik at berørte aktører gis tid til å områ og innrette seg. For å sikre oppslutning og medvirkning blant berørte, både beboere og næring, er det viktig at kommunene legger til rette for god dialog og informasjon, og tar hensyn til behovene til ulike typer næring, ulike tjenesteleverandører og beboerne (se under kommunen).

- Bergen kommune har informasjon med lenker og mulighet til å komme med innspill her: <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/vi-bygger-bergen/veier-byrom-og-parker/gronn-mobilitet/nullutslippssone-i-bergen>
- Oslo kommune gir mulighet til innspill her: <https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/nullutslippssone/>

Både Oslo og Bergen kommune signaliserer at de tar sikte på at beboere skal få unntak ved oppstart av en pilot.

Begge kommunene tar sikte på å utvide geografisk utstrekning av nullutslippssonen på sikt. Dermed vil et pilotprosjekt her være mer en «mild» innføring der unntak tillates, enn et tidsbegrenset prøveprosjekt.

Når en kommune skal implementere nullutslippssone må den starte med et avgrenset område eller med begrensede antall kjøretøygrupper for å få erfaringer med dette. Etter minimum 6 måneders drift kan sonen eller antall kjøretøygrupper utvides. I dialog med næring og berørte kan en gradvis vurdere å gi færre unntak.

2.3.3 Skilt og skiltforskrift

I samarbeid med Oslo og Bergen kommune foreslår Statens vegvesen skilt 560 Opplysningstavle som det best egnede skiltet for en fremtidig nullutslippssone. Vi viser noen eksisterende eksempler som kan være en modell for mulige fremtidige skilt for en nullutslippssone. Detaljerte skiltplaner er viktige for trafiksikkerhet og forutsigbarhet.

Der det er besluttet å innføre nullutslippssone, herunder at det er bestemt hvilke konkrete reguleringer den enkelte sonen skal ha, må det tas stilling til hvordan dette skal skiltes.

Forskrift om offentlige trafikkskilt, veioppmerking, trafikklyssignaler og anvisninger (skiltforskriften) inneholder ikke egne skilt/skiltsymboler som kan brukes til å skilte hhv. nullutslippssoner og lavutslippssoner - <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-10-07-1219?q=skiltforskriften>.

Vi mener at det heller ikke er hensiktsmessig å forsøke å lage nye skiltsymboler til bruk for å skilte slike soner. Vi mener det vil være vanskelig å lage gode, forståelige skiltsymboler som kan illustrere slike soner.

Hvordan slike soner skiltes varierer også fra land til land, det samme gjør innholdet i reguleringene. Ut fra dette mener vi det er lite å hente ved å se hen til hvordan slike soner skiltes i andre land.

Nullutslippssoner og lavutslippssoner kan skiltes ved bruk av skilt 560 «Opplysningstavle» - utdrag av skiltforskriften:

2.3.3.1 Opplysningstavle istedenfor forbudsskilt

På opplysningstavler må man bruke teksten «Nullutslippssone» (eller «Lavutslippssone»), og vi antar at det også kan være hensiktsmessig å bruke tilsvarende begrep på engelsk.

Oppsetting av skilt 560 «Opplysningstavle» innebærer i seg selv ingen regulering, det vil si at skiltet i seg selv verken innebærer forbud eller påbud. Hvilke reguleringer som gjelder i den enkelte sone må fremgå av lokal forskrift. En slik forskrift må igjen ha hjemmel i lov.

Vedtak om å sette opp skilt 560 må fattes av rett myndighet jf. skiltforskriften § 28.

Vi anser det ikke praktisk gjennomførbart å skilte slike soner med noen av dagens forbudsskilt, for eksempel skilt 306.1 "Forbudt for motorvogn". Det vil i praksis være en rekke ulike motorvogner og kjøreførmål som vil måtte unntas fra en slik skiltregulering, og det dermed ville være påkrevd å bruke svært mange underskilt for å synliggjøre alle unntakene. Vi mener derfor at den skiltløsningen som Sweco omtaler i sin rapport "Nullutslippssone Bergen"⁴⁶, dvs. bruk av skilt 306.1 med underskilt som unntar elmotorvogn, ikke er aktuell.

Det skal være en høy terskel ved valg av forbudsskilt, både av hensyn at det respekteres og ikke tillater for mange unntak.

⁴⁶ Rapporten ligger her: [Nullutslippssone i Bergen - utredning - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/rapporter/Nullutslippssone_i_Bergen_-_utredning_-_Miljodirektoratet)

Det må i utgangspunktet skiltes på vei *inn* i slike soner, dvs. at det må settes opp opplysningsskilt i de gatene der sonene begynner. Det anses likevel ikke nødvendig å sette opp slike skilt der det er satt opp skilt som forbyr innkjøring i gaten, og det heller ikke er angitt unntak for motorvogn på underskilt (f.eks. skilt 302 "Innkjøring forbudt", skilt 306.1 "Forbudt for motorvogn").

Det må i tillegg settes opp skilt som forvarsler sonene, noe som er nødvendig for å ivareta trafiksikker og forutsigbar trafikkavvikling. Forvarsling er særlig viktig der det etableres nullutslippssoner, da de som ikke har lov til å kjøre inn i nullutslippssonen må gis en reell mulighet til å snu/kjøre en annen vei. Gatenettet i sentrum er komplisert med mange reguleringer, herunder enveisreguleringer. Dette setter ekstra store krav til god forvarsling både for å hindre ulovlig kjøring inn i sonen, og for å forhindre at trafikantene ledes inn på lange omveier, noe som igjen medfører økte utslipp.

Det vil knytte seg en rekke praktiske utfordringer til plasseringen av slike opplysningsskilt i sentrumsområder. Dette fordi det på slike steder ofte er satt opp mange skilt, herunder regulerende skilt (f.eks. forbudsskilt og påbudsskilt), veivisningsskilt og ofte også er trafikklysreguleringer. Det kan for det første bli et problem å plassere opplysningsskiltet slik at det blir synlig og ikke hindrer sikt til andre skilt. Det kan for det andre bli krevende for trafikantene å få med seg informasjonen på disse skiltene i et trafikkmiljø med mye skilt, lysreguleringer og mange ulike trafikantergrupper man skal være oppmerksom på. Dette siste kan utfordre trafiksikkerheten.

Det som er nevnt over gjør at det må jobbes ut detaljerte skiltplaner.

Avklaring: ansvarlig skiltmyndighet
Slike soner må også skiltes med skilt 560 «Opplysnings-tavle», både der sonen begynner samt forvarsles. Hvor det vil være nødvendig å sette opp slike skilt kan variere ut fra hvor sonene er. Når det gjelder skilting, dvs. hvem som kan treffe vedtak om oppsetting av skilt 560, har Statens vegvesen myndighet på riksvei, fylkesvei og privat vei, og kommunen på kommunal vei. Dette er regulert i skiltforskriften § 28 nr. 2 – https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-10-07-1219#KAPITTEL_12

560. Skiltet kan gi opplysning om veg- og trafikkforhold som ikke kan formidles ved andre trafikkskilt.

Ved opplysning om planlagt eller pågående vegarbeid kan aktuell vegmyndighet angis ved bruk av navn.

Ved opplysning av særlig interesse for turisttrafikk kan skiltet ha brun bunnfarge. Ved midlertidig opplysning kan skiltet ha gul bunn, sort bord og sort symbol eller tekst.

2.3.3.2 Mulige utforminger for skilt for nullutslippssone: eksempler

a. Eksempel på skilt: skilt for nullutslippssone kan utformes som eksempler for skilt for lavutslippssone

Den eksakte utformingen av slike skilt, dvs. hvilken tekst og eventuelle symboler de skal inneholde, avhenger av hvilke reguleringer som skal gjelde for sonen. Her er to skilteksampler:



Eksempler på skilting av *midlertidige* reguleringer

Under har vi tatt inn noen eksempler på hvordan opplysningsskilt kan brukes for å vise at man kommer til en sone som innebærer en type regulering, og som viser hvordan hjemmelsrekken er bygd opp. Disse eksemplene viser *midlertidige* reguleringer. Vi mener likevel at eksemplene er illustrerende, da vi legger til grunn at dette må reguleres på samme måte også for mer permanente tiltak som nullutslippssoner og lavutslippssoner.

b. Eksempler på skilt: Piggdekkgebyrsone

- Lovhjemmel - vegtrafikkloven § 13 sjette ledd - <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1965-06-18-4#shareModal>
- Sentral forskrift - [Forskrift om gebyr for bruk av piggdekk og tilleggsgebyr - Lovdata](#)
- Lokal forskrift - <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2004-10-13-1358>
- Skiltes nå slik i Oslo (skilteksampler):



c. Eksempler på skilt: Datokjøring

- Lovhjemmel – vegtrafikkloven §7 annet ledd – [Lov om vegtrafikk \(vegtrafikkloven\) - Kap. II. Trafikk m.m. - Lovdata](#)
- Lokal forskrift - <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2012-01-30-103>
- Skilteksempel fra Bergen:



Ved bruk av skilt 560 "opplysningstavle" som ble f.eks. brukt ved datokjøring i Bergen, kan en bruke tekst med eventuelt veinummer.

2.3.4 Håndheving av sonen

Kommunene ønsker «Geofencing». Dette er teknologi som ikke er moden for implementering på kort sikt. Pilotprosjekter pågår. En ISO-standard for formidling av geofence-soner for håndheving av null- og lavutslippssoner er under arbeid. Vi beskriver noen aktuelle alternativer. Administrering og håndheving vil kreve noen ekstra ressurser og kostnader for kommunene. Elektronisk overvåking må sikres rettslig mtp. personvern.

2.3.4.1 Beskrive problemstillinger og uløste spørsmål

I dette avsnittet vil flere mulige løsninger for håndheving av nullutslippssoner beskrives. Dette er både manuelle og mer automatiserte løsninger med forskjellige fordeler og ulemper. Fordelene med manuelle systemer er at de kan være enklere å iverksette og har få utfordringer med personvern og installasjoner. De automatiserte systemene vil ofte kreve noe infrastruktur og har utfordringer rundt personvern som må løses. Fordelene med mer automatiserte systemer er at de kan kontrollere tilnærmet samtlige kjøretøyer som benytter sonen.

2.3.4.2 Hvordan kan det løses?

a) Klistremerker

Med et klistremerkesystem vil trafikantene måtte bestille et klistremerke som angir om kjøretøyet har tilgang til sonen eller ikke. Klistremerket inneholder typisk utslippsklasse og registreringsnummer, noe som forenkler kontroll. Manuell kontroll av kjøretøyer medfører at mange kjøretøyer ikke vil bli sjekket. Østerrike, Tsjekkia, Frankrike, Tyskland, Portugal og Sverige benytter klistremerker og manuell kontroll i dag. Fordelen med løsningen er at den er enkel å implementere, enkel å kontrollere og har få personvernsutfordringer. Ulempene er at få kjøretøyer blir kontrollert eller at kostnadene ved å kontrollere mange kjøretøyer blir høy. Det vil også kreve gode systemer for å utstede klistremerker og gode kanaler for å nå ut med

informasjon.



b) *ANPR*

ANPR (Automatic number plate recognition) er et system som leser registreringsnummer og som automatisk kan kontrollere om kjøretøyet har tilgang eller ikke i sonen. Systemet gjør det mulig å kontrollere flesteparten av kjøretøyene som benytter sonen. Kjennermerke på et kjøretøy ansees som persondata og automatisert behandling av persondata med kamerateknologi har noen utfordringer med personvern og overvåkning. Systemet fungerer best når det er ANPR-kamera ved alle inngangene til sonen, men kan også benyttes i mobile kontroller med håndholdt utstyr eller installert i kontrollkjøretøyer. Det kan være en større kostnad knyttet til å opprette og/eller endre en sone grunnet installasjon. Treffprosenten vil være høy, og ekstra kamera eller lavere hastigheter vil øke presisjonen. Kamerateknologien kan få lavere treffsikkerhet grunnet vær, lysforhold og skitne skilt.



c) *DSRC*

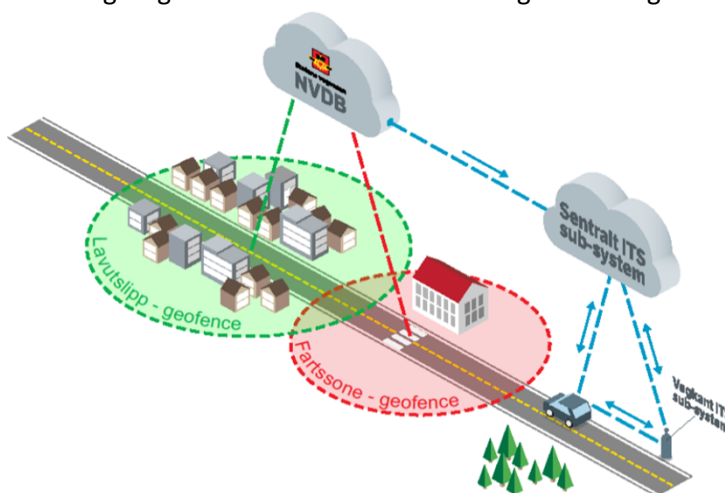
DSRC⁴⁷-teknologien benyttes i dagens bomringer og er bedre kjent som Autopass. Denne teknologien har høy treffsikkerhet, og benytter ofte ANPR som tilleggssystem for biler uten brikke. En løsning med brikkelesing vil kreve noe mer installasjon enn et kamerasystem, men muliggjør samtidig gjenbruk av eksisterende systemer i og rundt byene. Systemene eies av bomselskapene og kan kun brukes til bompengene siden det er bompengene som betaler for systemene. Ved gjenbruk av dagens bomsnitt vil utforming av sonene være noe begrenset.

⁴⁷ DSRC, Dedicated short-range communications.



d) *Satellittposisjonering*

Posisjonering av kjøretøyer ved bruk av satellittposisjonering kan bli aktuelt lengre frem i tid, men er ikke moden for implementering på kort sikt. Dette krever en enhet i kjøretøyene som kan lese sonene og som håndterer håndheving automatisk. Denne enheten kan være utstyr som blir integrert i kjøretøyplattformen på nyere biler, mens det må være en ettermontert enhet i mesteparten av dagens kjøretøypark. Dette er teknologi som pilotes og vurderes av Statens vegvesen sammen med flere aktører. Det utarbeides også en ISO-standard for formidling av geofence-soner for håndheving av null- og lavutslippssoner.



2.3.4.3 Praktisk gjennomføring i byene: generelt, gjelder for Bergen og Oslo og andre byer

Alternativer for håndheving

Konsept	Teknologi	Kontroll	Utfordringer
Klistremerker	System for å få utstede klistremerke	Manuell kontroll utført av politi eller kommunens personell	Få kjøretøyer blir kontrollert
Mobil ANPR	ANPR-teknologi i håndholdt enhet eller kontrollkjøretøy	Halvautomatisk kontroll hvor kommunens personell benytter mobil ANPR for kontroll av kjøretøyer i sonen	Et mindre utvalg av kjøretøyer blir kontrollert, må også ta hensyn til personvern
Faste ANPR kamera	ANPR kamera montert ved inngangen til sonen	Automatisert kontroll av kjøretøyer som benytter sonen	En fast installasjon krever en mer omfattende installasjon. Utfordringer med personvern må løses
DSRC/Autopass	Dagens bomteknologi som leser brikkepasseringer	Automatisert kontroll av kjøretøyer som entrer sonen	En fast installasjon krever en mer omfattende installasjon. Utfordringer med personvern må løses.
Satellitt-posisjonering (Geofence)	Enhet som leser posisjonering i kjøretøyer. Dette kan være en mobil/app, ettermontert ITS-stasjon eller bilens system	Automatisert kontroll av kjøretøyer basert på posisjonering	Ikke moden teknologi. Må løse utfordring rundt personvern og vil trolig møte motstand blant brukerne.

2.3.4.4 Elektronisk overvåking og personvern

Elektronisk overvåking skal i prinsippet være merket/varsles om. Utfordringen mht. varsling, merking og personvern vil i stor grad være den samme som for bompengeneinnkreving/ Autopass og tilsvarende for innføring av lavutslippssoner. Sistnevnte er hjemlet i vegtrafikkloven § 13 siste ledd og forskriften om lavutslippssoner. Innsamling, oppbevaring og behandling av data må ha saklig hjemmel, dvs. et saklig behandlingsgrunnlag, samt også ellers oppfylle gjeldende regler etter personvernloven og GDPR-forordningen.

Det vil være behov for en klar hjemmel for overvåking av forbudssoner. Ettersom det for forbudssoner ikke vil foreligge forhåndsdefinerte registre basert på betaling, som Autopass el., vil man i større grad være avhengig av informasjon fra andre registre, som kjøretøyregisteret, for å

avgjøre om kjøretøyet oppholder seg lovlig i sonen, i den grad nødvendig informasjon finnes. Det kan i seg selv innebære en større utfordring, men også en ekstra utfordring i forhold til personvern/GDPR (overvåke ulovligheter).

2.4 Konsekvenser og effekt av innføring nullutslippssone

2.4.1 Samfunnsøkonomisk analyse

En nullutslippssone vil ha nyttevirksomheter med hensyn til redusert klimagassutslipp, noe bedre luftkvalitet, mindre støy og kan føre til færre ulykker. En nullutslippssone vil ha kostnader knyttet til planlegging, informasjon, implementering og håndheving. Forskjellige grupper og områder kan rammes ulikt.

Elbilandelen i mars 2022 var rekordhøy med 86,1 % av førstegangsregistrerte nye personbiler. Kilde: ofv.no

Et tiltak vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom fordelene er større enn kostnadene som tiltaket medfører.

Den samfunnsøkonomiske analysen skal ta høyde for nytte - og kostnadsvirkninger i området som påvirkes av tiltaket (*influensoområdet*). Dette betyr både i nullutslippssonene og i andre områder som påvirkes av at det innføres nullutslippssoner. Tiltaket vil eksempelvis påvirke bilhold, biltypevalg og kjøring av bil i nullutslippssonene, men kan også påvirke kjøreruter, destinasjonsvalg og evt. bilvalg for reiser som starter og/eller ender i eller igjennom sonen.

For å vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, må en sammenligne tiltaket med situasjonen uten tiltaket litt frem i tid, *referansealternativet*. Alle vedtatte tiltak/virkemidler og generell utvikling uten tiltaket inngår i referansealternativet. Referansealternativet skal dermed ta høyde for eksisterende nasjonal og lokal virkemiddelbruk som også påvirker bilparken når en skal beregne samfunnsøkonomiske effekter av å innføre nullutslippssoner.

Statistikk over førstegangsregistrering av biler viser at det har vært en høy vekst i utskiftning av nullutslippsbiler på personbilsiden de siste årene. Utviklingen skjer saktere på vare- og lastebilsiden (se tabell under som viser førstegangs-registrering av biler i Norge). Av den grunn vil trolig nullutslippssoner i større grad øke utskiftningen av godsbiler til nullutslippskjøretøyer enn personbiler.

Tabell: Andel nyregistrerte nullutslippsbiler 2016- 2022 ([Nullutslippsmålene](#) | [Statens vegvesen](#))

	Personbiler	Lette og tunge varebiler	Lastebiler
2021	62,7 %	16,7 %	1,3 %
2020	52,2 %	8,4 %	0,4 %
2019	41,4 %	5,8 %	0,1 %
2018	33,3 %	5,4 %	0,2 %
2017	22,6 %	2,8 %	0,0 %
2016	16,9 %	2,2 %	0,0 %

Virkningene av nullutslippssoner vil avta over tid som følge av at det i referansebanen allerede vil ligge en forholdsvis høy utskiftning av personbiler til nullutslippsbiler (se tabell ovenfor). Foreløpige resultater av Multiconsults analyser av nullutslippssoner for Oslo kommune viser eksempelvis at nullutslippsandel på personbilsiden kan være 5 % høyere i Oslo dersom pilotsonen innføres i 2021 sammenlignet med referansebanen, mens den er om lag 3 % høyere i 2030 sammenlignet med referansebanen. Tilsvarende tall er 22 % i 2021 dersom nullutslippssone omfatter veinettet innenfor ring 2, mens ca. 8. % høyere i 2030 sammenlignet med referansebanen.

Som omtalt i Miljødirektoratets notat om klimafaglig og rettslig vurdering av nullutslippssoner⁴⁸, vil nytte- og kostnadsvirkninger av å innføre nullutslippssoner avhenge av størrelsen på sonene, geografisk lokalisering (arealbruk innenfor sonene), håndheving av tiltaket (hvilke unntak som gis), tilgjengelige transportalternativer, øvrige tiltak, kostnader ved innføring av nullutslippssoner– og faktisk tilpasning som følge av dette. Det er dermed vanskelig å angi generelle størrelser på nytte- og kostnadseffekter og i hvilken grad nytte overstiger kostnader. Nedenfor nevnes derfor heller virkninger som er viktige i en vurdering av utforming og implementering av nullutslippssoner. Omtalen er i tråd med Miljødirektoratets vurdering.

I praksis vil nullutslippssoner innføres i sammenheng med andre tiltak for å redusere biltrafikk (eksempel bilfritt byliv i Oslo). Den isolerte effekten av nullutslippssoner er derfor vanskelig å angi og etterprøve. Vi vurderer det slik at etablering av en nullutslippssone vil kunne ha en katalysator-funksjon for utskifting og elektrifisering av vare- og lastebiler.

Trafikale effekter

Vi kjenner ikke til andre byer som har innført nullutslippssoner som det Oslo og Bergen nå vurderer. Derfor er det viktig med gode analyser og før- og etterundersøkelser som kan bidra til å forklare mulige endringer i reisemønster og transportmiddelvalg som følge av nullutslippssonene. Dette kan bidra til å finne de mest treffsikre virkemidlene for å redusere de transportrelaterte klimagassutslippene fremover og gi et grunnlag for å vurdere andre relevante konsekvenser av tiltakene som vurderes.

På kort sikt vil nullutslippssoner redusere biltrafikken i og til/fra nullutslippssonen. Turer som tidligere ble gjennomført inn til sonen med bensin- eller dieseldrevne biler, må enten kuttes ut eller gjennomføres på annen måte. Noen vil la være å gjennomføre reisen, mens andre vil velge å erstatte hele reisen med alternativt transportmiddel, parkere utenfor sonen og gjennomføre siste del av reisen uten bil, eller de kan velge å reise til andre områder når nullutslippssonene blir mindre tilgjengelig. Den trafikale virkningen vil avhenge både av området tiltaket innføres i og det tilgjengelige transporttilbudet (eks. kvalitet på kollektivtransport i området, terminaler for godstransport m.m.).

Foreløpige resultater av trafikkanalyser av nullutslippssoner for Oslo kommune, viser reduksjon i bilturer innenfor og til/fra nullutslippsområdet. Resultatene viser også en vekst i bilturer i andre områder, spesielt nær nullutslippsområdet. Analysene viser reduksjon i trafikkarbeid både innenfor Oslos grenser og i Viken.

⁴⁸ Vedlegg 10.

Trafikanter/transportbrukere:

Innføring av nullutslippssoner vil påvirke transportkostnadene for trafikantene og vare/godstransportørene.

En streng fortolkning av nullutslippssoner gjør dem utilgjengelige med fossilbil. Reiser inn til sonene som tidligere foregikk med bensin- eller dieseldrevne personbiler, må erstattes med nullutslippsbiler eller alternative transportmidler (kollektivtrafikk, sykkel eller gange) *dersom* de fortsatt skal gjennomføres. Dersom kostnadene forbundet med alternativ vurderes som for høy, vil de reisende enten velge andre destinasjoner eller avstå fra å reise. Reiser som tidligere evt. gikk gjennom sonene, må gjøres via alternative rutevalg eller gjennomføres på alternativ måte. Begge deler vil bety et nyttetap for trafikantene som må omstille seg.

Også gods- og varetransporten må tilpasse seg nullutslippssonene. Hvis vi tar utgangspunkt i at nullutslippssoner i første omgang gjelder alle biler under 3,5 tonn totalvekt, vil dette gjelde mye servicenæring og håndverkere og i tillegg distribusjon med store varebiler.

Næringslivet som er lokalisert innenfor sonene må tilpasse seg til nye rammebetingelser. Bedrifter innenfor sonene som bruker egne biler til varetransport vil måtte tilpasse seg enten ved å skifte til elbil, kjøpe transporttjenester, leie bil eller flytte virksomheten. Dette innebærer et nyttetap/økt kostnad.

For transportbedrifter og tjenesteleverandører/håndverkere som har kunder innenfor sonen, vil dette påføre dem ekstra kostnader dersom de ikke allerede har tilgang til elbil da de som er avhengig av fossilbil for å levere varer eller tjenester vil bli utestengt fra den delen av markedet. De som har elbil, eller løser oppdraget uten bil, vil imidlertid få et større marked og dermed økte bedriftsøkonomiske gevinster. Alle de store transportørene har allerede en stor elbilflåte og vil totalt sett påvirkes lite av nullutslippssonene. For tjenestesektoren er det litt mer usikkert. Vi tror det er mest sannsynlig at det kan bli en kortvarig omstillingsfase som innebærer et nyttetap. Det er likevel sannsynlig at det i de første årene blir færre kjøretøyer innenfor sonen, og at det dermed blir mindre trengsel og lettere tilgang til parkerings- og losseplasser. Dette vil øke effektiviteten for transportørene, tjenesteleverandørene, og for andre trafikantgrupper innenfor sonen. Avhengig av hvordan sonen blir, kan en også få økning i næringstrafikk og næringsparkering like utenfor sonen og dermed økt trengsel og nyttetap her.

Forskningen viser at overgang til nullutslippsbil for mange firma vil bety mer enn bare å bytte bil. Mange gjør også endringer i logistikken for å tilpasse bedre til elbilens egenskaper og kostnadsprofil. Dette kan være endret ruteopplegg eller omlastning (eksempel de store transportørenes omlastningsterminaler på Filipstad i Oslo). Med en forbudssone, vil incitamentene til å effektivisere og endre logistikk-løsningene øke.

Klima- og lokale miljøkonsekvenser

Nullutslippssoner vil påvirke utslippene av både CO₂, lokal luftforurensning (NO₂) og støy som følge av noe redusert trafikk på kort sikt og som følge av noe fremskyndet utskifting mot nullutslippsbiler.

Den primære kilden til NO₂ i byområder er eksos fra dieslbiler, og en streng nullutslippssone kan derfor bedre den lokale luftkvaliteten som følge av fjerning av fossilbiler i nullutslippsområdet. Dette gir en reduksjon i helsekostnader forbundet med NO₂-. Enkeltområder kan imidlertid få økt trafikk og økt belastning som følge av noen av turene med fossilbiler vil endre destinasjon for å unngå nullutslippssonen. Slike effekter bør følges nøye opp i en pilotfase (se nærmere om dette i kapittelet om lokal luftforurensning)

For PM10- utslipp er bilenes slitasje på asfalt, bremses og dekk primær kilde. El-kjøretøyer er gjennomgående tyngre enn tilsvarende fossilbiler og dermed sliter disse mer på dekk og asfalt. Likevel vurderes det at en nullutslippssone potensielt kan bedre den lokale luftkvaliteten ved at PM₁₀ i influensområdet på kort sikt reduseres som følge av en reduksjon i trafikkmengde.

Evt. redusert trafikkarbeid i støyutsatte områder vil kunne redusere støynivået noe. Nullutslippsbiler støyer mindre enn fossilbiler inntil en hastighet på ca. 30 - 40 km/timen.

Klimaeffekter: Se avsnitt om klimagasseffekter.

Ulykker

Innføring av nullutslippssoner kan påvirke omfanget av ulykker noe. Dersom tiltaket gir reduksjon i utførte kjøretøykilometer kan dette gi en reduksjon i ulykkeskostnader. Dette avhenger imidlertid av at reisene som evt. fortsatt gjennomføres erstattes av transportmidler med lavere risiko.

De store byene har både bysykkelordninger og ordninger for el-sparkesykler. Nullutslippssoner kan gjøre det enda mer attraktivt å ta i bruk disse løsningene ved at en parkerer på utsiden av nullutslippssonen og bruker elsparkesykkel på siste biten av reisen. Tall fra flere land antyder at bruk av elsparkesykler har ti ganger høyere ulykkesrisiko enn for sykkel.

Sentrumssoner med lav hastighet har generelt lavere risiko for alvorlige ulykker enn områder med høyere hastighet.

Nullutslippssoner kan gi en overgang til nyere biler med høyere sikkerhet.

Andre effekter

En økt innfasing av nullutslippsbiler vil påvirke bompenginntektene i byene der nullutslippssoner innføres.

Lavere trafikk vil sammen med flere andre tiltak kunne bidra til å frigi areal i nullutslippssonen og et byliv med mer plass til flere sitteplasser, trær og vegetasjon, sykkelveier, lekeplasser, arrangementer og aktiviteter, uteservering m.m.

Det offentlige

Kostnader for det offentlige vil være kostnader ved å planlegge, implementere og håndheve nullutslippssoner. Det vil være behov for informasjonskampanjer og en aktiv medvirkningsprosess for berørte parter for å øke aksept for nullutslippssoner. Det bør også vurderes hvordan kommunen evt. bør jobbe for å fremme tiltak som kan føre til at nullutslippssonene blir funksjonelle.

Fordelingseffekter

Fordelingseffekter handler om hvordan fordeler og ulemper (nytter og kostnader) av tiltaket som analyseres fordeler seg. Før beslutninger bør en vurdere om tiltakene fører til spesielle fordelings-effekter som beslutningstagerne bør kjenne til.

Sonene som får redusert trafikk vil få de største forbedringene i NO₂, PM₁₀ og evt. støy. Soner som evt. får økt trafikk, kan få en forverring i lokale miljøproblemer.

Store godstransportfirma som har mange biler eller leier inn fra underleverandør, vil relativt enkelt kunne tilpasse seg nullutslippssoner. Dette styrker deres markedsmakt over de små som ikke så lett kan tilpasse seg. Ved små soner vil trolig de mellomstore transportørene få dette til ved å evt. skaffe en bil som brukes i sentrum. Både privatbilister og transportører/ småbedrifter med liten mulighet for omstilling kan bli tapere.

Nullutslippssoner kan ramme ulike inntektsgrupper ulikt. Bruktbilpris på el-biler er betydelig høyere enn fossilbiler, og dette kan dermed også påvirke hvilken inntektsgruppe som fortsatt kan kjøre bil inn i nullutslippssonene.

Handel- og servicetilbud innenfor sonen kan bli mer utfordrende sammenlignet med tilbudene utenfor sonen. Dette kan gi økt konkurransekraft for handel- og servicetilbud utenfor sonene. Mindre forurensning og færre kjøretøyer kan øke attraktivitet i sentrum og føre til økt handel og aktivitet.

Dersom lastebiler ikke omfattes av ordningen i starten, vil det også kunne bli en overføring av last fra varebil til lastebil (over 3,5 tonn). En overgang til lastebiler dersom de er unntatt vil imidlertid føre til at måloppnåelse på CO₂-reduksjon blir lavere enn dersom disse også omfattes av nullutslippssoner.

Fordi elbiler er dyre i innkjøp, men rimeligere i drift, så er det mindre lønnsomt med elbil for dem som kjører lite. De som kjører opp mot rekkevidden, men ikke så langt at de stadig må bruke tid på å lade, tjener mest på elbil.

Oppsummering mulige samfunnsøkonomiske konsekvenser av nullutslippssoner

	Nytte	Kostnader	Merknad
Tidligere fossilbiltrafikanter med start- og/eller endepunkt i nullutslippssonen:		X	Økte reisekostnader/tapt nytte som følge av økt kapitalkostnad ved kjøp av elbil, avvist trafikk, endret destinasjon og transportmiddelvalg med høyere kostnader enn tidligere.
Gjenværende fossilbiltrafikanter og annen persontransport i influensområdet	X	(X)	Potensiell forbedring av fremkommelighet på kort sikt for bilister, kollektivtrafikanter og gående/syklende som følge av redusert trafikk innenfor sonene. Enkeltområder kan potensielt få økt trafikk/trengsel som følge av fossilbiler som endrer destinasjon og økt parkering i umiddelbar nærhet til nullutslippssone.
Transportbrukere (bedrifter med egetransport, transportbedrifter og tjenesteleverandører/håndverkere)		X	Bedrifter som berøres av sonen med egen varetransport får økte kostnader ved å skifte til elbil, kjøpe transporttjenester, leie bil eller flytte virksomheten. Transportbedrifter og tjenesteleverandører/håndverkere som har kunder innenfor sonen, vil få ekstra kostnader dersom de ikke allerede har tilgang til elbil
Lokal luftforurensning og støy	X	(X)	Redusert trafikk på kort sikt reduserer lokale miljøproblemer. Enkelte områder kan få økt trafikk som gir økte lokale miljøproblemer
Global luftforurensning	X		Redusert trafikk på kort sikt og overgang til nullutslippskjøretøyer bidrar til redusert klimagassutslipp
Ulykker	?	?	Ulykkesrisiko avhenger av de trafikale endringene og risiko på alternativt transportmiddel.
Kostnader for det offentlige		x	Kostnader ved planlegging, informasjon, implementering og håndheving
Fordelingseffekter	X	X	Forskjellige grupper og områder kan rammes ulikt, f.eks. virkninger på miljø i og utenfor sonen, handel i og utenfor nullutslippssone, store transportfirma vs. mindre transportfirma, etc.

2.4.1.1 Andre effekter

En økt innfasing av nullutslippsbiler vil påvirke bompengeinntektene i byene der nullutslippssoner vurderes. En reduksjon i trafikken vil gjøre nærmiljøet mer attraktivt for dem som bor innenfor en slik sone.

Omstilling til fossilfrie kjøretøyer kan resultere i redusert trafikk, men også det motsatte kan hende. Det kan bli mer attraktivt for eiere av fossilfrie kjøretøyer å kjøre innenfor sonen, noe som ikke nødvendigvis fører til en trafikkreduksjon.

I utgangspunktet er sentrum et attraktivt og ettertraktet område med mange kvaliteter. Vil det være mer attraktivt for visse næringer å etablere seg i en nullutslippssone? Vil det kunne føre til en urban transformasjon på lengre sikt? Hvor attraktiv en slik sone vil være for ulike befolkningsgrupper, som barnefamilier o.a., er vanskelig å forutse.

Innovasjon er en annen effekt. Ved innføring av en nullutslippssone viser byen vilje til innovasjon. Generelt kan etablering av nullutslippssone sende ut signaler om en by som er villig til å satse på fremtidsrettede tiltak, innovasjon, bærekraft og ett ledd i arbeidet mot det grønne skiftet. En annen positiv effekt som er vanskelig å vekte er læring. Å prøve ut noe nytt i en pilot gir god anledning til å lære noe nytt, og man får erfaringer hvordan tiltaket oppleves og etterleves i praksis. Dette er nyttig lærdom for veien videre mot en utvidelse av nullutslippssone. Eller omvendt; med nyervervet kunnskap og erfaringer vil en kunne bli mer bevisst på mulig fallgruver, og man må kanskje vurdere alternative og enda bedre tiltak.

2.4.1.2 Nudging: Nullutslippssonens regionale effekt

Enkelte personer og virksomheter vil bli påvirket av en nullutslippssone på en daglig og direkte måte. Disse vil få sterke insentiver til å umiddelbart endre drivlinje på kjøretøyet.

Andre vil bo i «randsonen» til nullutslippssonen, og vil oppfatte dette som et av mange elementer knyttet til valg av kjøretøy. Dersom nullutslippskjøretøyer blir oppfattet som et relativt godt alternativ kan det føre til at enkeltpersoner påvirkes i bilvalg ganske langt fra selve nullutslippssonen fordi:

- a) de kanskje skal kjøre inn i sonen en gang
- b) de tenker at det kan påvirke annenhåndsverdien for kjøretøyet i denne delen av landet
- c) de oppfatter dette som nok et signal om at et kjøretøy med forbrenningsmotor er umoderne eller lite sosialt akseptert.

Denne effekten ventes å være liten i de kjøretøysegmentene der nullutslipp er lite tilgjengelig eller kostbart, men kan få en betydelig effekt der bileier opplever at de står ovenfor relativt likeverdige alternativer.

Denne type tilpasning er tidligere observert knyttet til andel dieslbiler i områder med lokal luftforurensning. Relativt små insentiver gjennom differensierte takster i bomringen og mulighet for kjøreforbud, gjorde at Oslo og Bergen fikk en raskere nedgang i andel dieslbiler enn resten av landet.

Omtale i media vil generelt skape økt bevissthet rundt temaet. Det kan oppstå en positiv smitteeffekt når kollegaer, venner, naboer kjøper seg elbil. Hvor stor slike effekter vil kunne bli er usikkert.

2.4.2 Effekter på klimagassutslipp

A. Generelt: klimaeffekter av en nullutslippssone som omfatter persontransport

Vi har beregnet effekten på klimagassutslipp av en nullutslippssone for både Bergen og Oslo kommune. Det knytter seg stor usikkerhet til fremtidige tall, blant annet basert på mulige politiske vedtak, valg av unntak og tidspunktet for innføring av en nullutslippssone. Vi har løst dette med å beregne for et lavt estimat og et høyt estimat.

Bergen vil ha en relativt liten reduksjon av klimagassutslipp fordi det er en geografisk liten sone. Oslo vil ha en relativt større effekt på klimagassutslipp fordi det er en geografisk større sone.

Estimat av effekt på klimagassutslipp har i en kost-/nyttevurdering stor betydning for vurdering av forholdsmessighet av en nullutslippssone.

Samferdselsdepartementet etterspør i oppdraget en vurdering av klimaeffekter ved etablering av en nullutslippssone.

I dette avsnittet forholder vi oss til kommunens føringer, der pilotfasen for nullutslippssone ikke er tenkt som et tidsbegrenset prøveprosjekt, men mer som en innfasing. Beregningene er foretatt med utgangspunkt i den geografiske soneavgrensningen som kommunene foreslår og har forankret i egne vedtak og planer. Beregningen strekker seg tidsmessig fra 2023 til 2030.

Statens vegvesen har hatt tett dialog og samarbeid med både Miljødirektoratet og Oslo og Bergen kommune om metodikk, trafikkanalyse, og kvalitetssikring av grunnlagstall.

Det er to måter nullutslippssone vil ha en klimagassreducerende effekt. Den ene er at klimagassutslippet fra fossile kjøretøyer vil opphøre innenfor sonen. I tillegg vil en del av de bilene som kjører til og fra sonen også opphøre, men det gjelder ikke alle. En del av bilene må antas å parkere utenfor sonen, og noen vil finne andre destinasjoner enn nullutslippssonen. I noen tilfeller kan det føre til økt klimagassutslipp dersom eksempelvis noen velger å kjøre til en destinasjon lenger unna.

Den andre, og antakeligvis største klimaeffekten av en nullutslippssone er hurtigere utskiftning av bilparken fra fossilbiler til nullutslippskjøretøyer. Dette gjelder for både personbiler, lette varebiler og tunge kjøretøyer. Dette er den uttalte målsettingen fra kommunene for å etablere nullutslippssoner. Klimakur 2030 peker på nullutslippssoner som et virkemiddel som skal treffe tiltaket «innfasing av el- og hydrogenkjøretøyer». Nullutslippssone er derfor et virkemiddel som gir insentiv til å velge nullutslippskjøretøy både for privatpersoner og for næringsaktører. Ved raskere utskiftning av bilparken vil en oppnå utslippskutt ut over nullutslippssonens grenser.

Som for samfunnsøkonomiske analyser må en se til et referansealternativ for å kunne måle effekten nullutslippssone vil ha på klimagassutslipp. For nullutslippssone er referansealternativet hvordan klimagassutslippet og fremskrivningen av kjøretøyparken ser ut uten en slik sone. Det er laget ulike fremskrivninger, og hvilken som legges til grunn vil ha stor betydning for den beregnede effekten av redusert klimagassutslipp som følge av utskiftning til nullutslippskjøretøyer.

Det er utfordrende å beregne klimaeffekten av nullutslippssoner da det vil avhenge av mange faktorer. Generelt sett vil størrelsen på området som utgjør nullutslippssonen ha betydning, og også karakteristikkene ved sonen (mye næringslokaler, mye detaljvarehandel, mye boliger etc.). Tidspunkt for ikrafttredelse av en slik nullutslippssone vil også ha stor betydning, ettersom effekten sonen har på årlig klimagassreduksjon vil avta med tiden på grunn av fremtidig økt innfasing av nullutslippskjøretøyer. Antall og type fossilkjøretøy som er unntatt forbudet mot å kjøre inn i sonen har betydning for klimagassreduksjonen sonen kan bidra til. I tillegg vil klimaeffekten påvirkes av hvilke støttetiltak som etableres for å muliggjøre nullutslippssonen. Støttetiltak kan være innfartsparkering og omlastningssentre ved «inngangen» til sonen. Plassering og antall vil ha betydning for om det kreves ekstra kjøring for å nå frem til parkering eller omlastningssentrene, og om de oppfattes som gode nok for brukerne.

Det må nevnes at foreslått nullutslippssone i Bergen er i dagens situasjon et relativt lite og «lukket» område med delvis enveiskjøring.

Effekten av en nullutslippssone er avhengig av andre politiske virkemidler og tiltak som bidrar til å øke eller redusere insentivene og dermed hastigheten på utskiftning til nullutslippskjøretøyer.

Eksempler på dette er bompengepolitikk, (evt. fordeler ved innføring av veipricing), ladeinfrastruktur (antall, geografi og kostnad), parkeringsrestriksjoner og adgang til kollektivfelt. Videre kan det være markedsavhengige faktorer som økt etterspørsel, ventetid for nye elbiler, eller prisnivå på bruktbilmarkedet.⁴⁹ Dette kommer i tillegg til de nasjonale insentivordningene som fritak for merverdiavgift og registreringsavgift. Alle tiltak som fremmer overgang til nullutslippskjøretøyer, vil føre til redusert effekt av nullutslippssone. Likeledes vil utfasing av slike tiltak føre til at nullutslippssone vil kunne ha større effekt. Eksempelvis vil det være nødvendig å begrense eller stoppe tiltak som billigere/gratis parkering, billigere/gratis bompassering og tilgang på kollektivfelt når andelen nullutslippskjøretøyer når et visst nivå.

I tillegg vil tiltak og virkemidler rettet mot samferdsel, transport og mobilitet generelt spille inn på den generelle kjøretøybruken. Politiske virkemidler rettet mot å øke andel syklist og gående, og andel kollektivreiser har som mål å redusere den generelle biltrafikken. Lavere biltrafikk generelt vil føre til at klimaeffekt av en nullutslippssone blir lavere. Begge byene er omfattet av nullvekstmålet som sier at all transportvekst skal tas med kollektiv, sykkel og gange. I tillegg har begge byene et vedtatt mål om å redusere biltrafikk med 30%.

B. Referansebanen

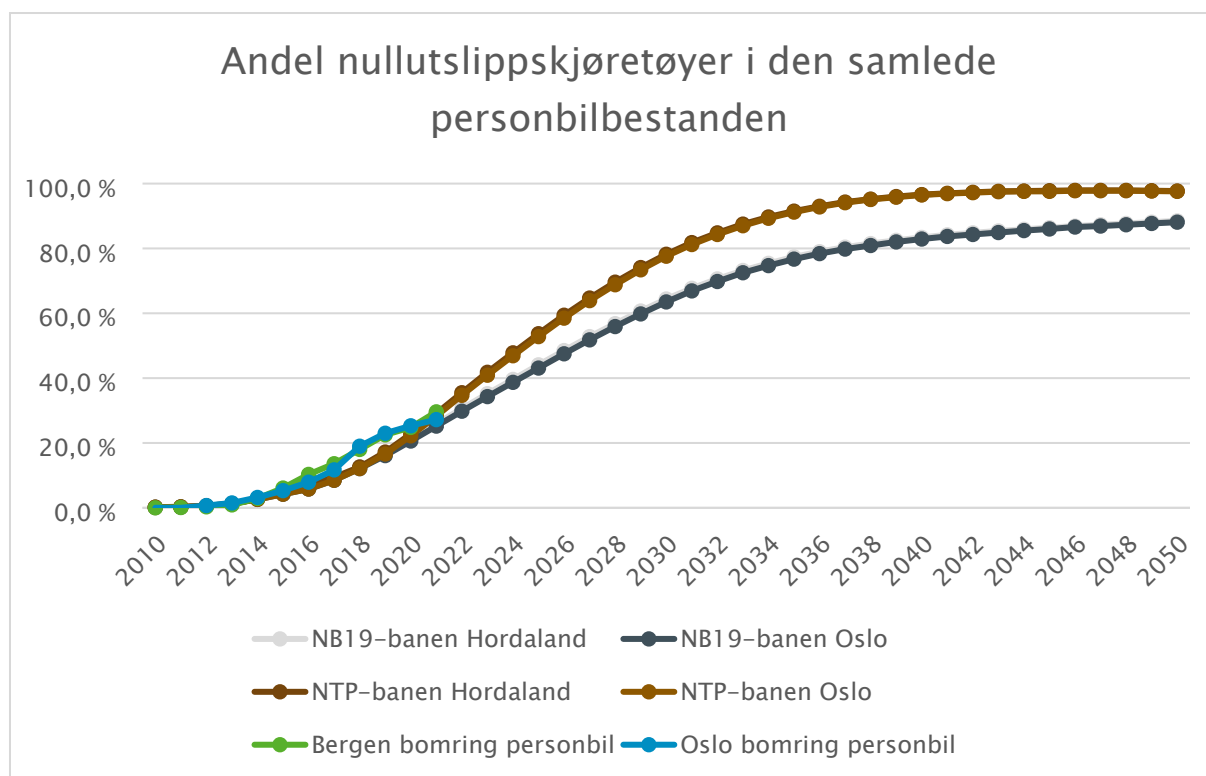
Referansebanen er fremskrivning av bilparken uten en nullutslippssone. Det er svært utfordrende å fremskrive bilparken, som nevnt er det mange faktorer som kan påvirke andelen nullutslippskjøretøyer. Transportøkonomisk Institutt (TØI) beregnet i 2019 fremskrivninger av kjøretøyparken i samsvar med nasjonalbudsjettet 2019 (NB19-banen) og i samsvar med målene i NTP 2018-2029 (NTP-banen)⁵⁰. Nasjonalt tilsier NB19-banen at 46,9 prosent av personbiltrafikken vil foregå med nullutslippskjøretøyer, mens tilsvarende tall fra NTP-banen viser 64,5 prosent. I 2021 er det gjort oppdaterte beregninger for den nasjonale NB19-banen til en NB21-bane. NB21-banen viser 62,78 prosent nullutslippskjøretøyer nasjonalt i 2030.

For Oslo og Bergen/Hordaland er det ikke gjort nye beregninger i NB21, men det er godt grunnlag til å anta at NB21-banen vil være tilsvarende høyere for de to fylkene, om ikke mer på grunn av større vekst i nullutslippskjøretøyer i de store byene.

Figuren under viser referansebane for Oslo og Bergen med NB19-banen, NTP-banen, og andelen nullutslippskjøretøyer gjennom bomringen i de to byene de siste par årene. Den foreløpige trenden viser at innfasing av nullutslippskjøretøyer blant personbiler går raskere enn fremskrivningene viser. Det kan tyde på at andelen vil være noe høyere i 2030 enn fremskrivingene tilsier.

⁴⁹ Se punkt 2.4.4 Andre tiltak som drar i samme retning.

⁵⁰ <https://www.toi.no/getfile.php/1350196-1553693893/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2019/1689-2019/1689-2019-sam.pdf>



Multiconsult har beregnet fremskrivninger av kjøretøyparken for Oslo i mars 2022, der foreløpige resultater viser en elbilandel i 2030 i Oslo på 82 prosent. De har sett på kjøretøyregister opp mot adresser i Oslo, og geolokalisert alle privateide biler, sammen med demografidata fra geodata, pendlerdata og bomplasseringer, og sett på den sosioøkonomiske profilen av elbileier i dag og i fremtiden. Effekten av en nullutslippssone er vurdert ved å ta utgangspunkt i effekten bomringen har på elbilandel blant dem som bor utenfor og har arbeidssted innenfor bomringen i Oslo. Bomsatsen er deretter ganget med 5 for å sette en så høy bomsats at det i realiteten kan betegnes som et forbud i beregningene. Med dette til grunn mener de at elbilandelen i 2030 er 2,9 % høyere med nullutslippssone.⁵¹ Dette er høyere enn både NB19-banen og NTP-banen, og disse er ansett som konservative. Disse beregningene vil være en del av Multiconsult sin leveranse til Oslo kommune vår/sommer 2022.

C. Klimaeffekt av nullutslippssone for Bergen og Oslo kommune

Miljødirektoratet har bistått med beregninger av klimagassutslippsreduksjoner som følge av nullutslippssone i Oslo og Bergen. Det er gjort enkle beregninger med relativt få forutsetninger. Det gjør beregningene både svært usikre og følsomme for endringer i forutsetningene. Det må understrekes at dette er svært grove og overordnede beregninger som på ingen måte vil være en fasit på den faktiske utslippsreduksjon som følge av nullutslippssoner. Disse resultatene viser kun størrelsesorden på reduksjon av klimagassutslipp, og illustrerer korrelasjonen mellom tid og effekt på klimagassutslipp.

Det er fem beregningsfaktorer som ligger til grunn:

1. kjøretøykilometer hentet fra Miljødirektoratets kommunedelte utslippsstatistikk
2. forventet årlig trafikkvekst fra 2020 mot 2030
3. andel av trafikken som er nullutslipp i 2020

⁵¹ Rapport fra Multiconsult på oppdrag fra Oslo Kommune ferdigstilles etter våren 2022

4. andel av trafikken som er nullutslipp i 2030
5. % av trafikken som er omfattet av nullutslippssonen.

Disse fem beregningsfaktorene ligger til grunn for beregning av utslippsreduksjon for privatbiler, lette varebiler, lastebiler og busser, og det er gjort separate beregninger for Oslo og Bergen. De tre første beregningsfaktorene gir et årlig referanseutslipp. Det er beregnet med en lineær utvikling av andel elektriske kjøretøyer, selv om fremskrivningene antar en S-kurve. Deretter er det trukket fra beregningsfaktor 4, det vil si trukket ut antatt fossil andel av trafikkarbeidet. Differansen utgjør årlig reduksjon av klimagassutslipp som følge av en teoretisk nullutslippssone. Det er denne beregningsfaktoren som er vanskelig å anslå. For å ha et eksakt tall på fossilt trafikkarbeid som vil opphøre som følge av etablering av nullutslippssone må det gjøres avanserte trafikkanalyser. Det vanskeligste er å beregne de bilene som har destinasjon i sonen. Mange av dem som skal gjennom kjører rundt, og de som starter i sonen antas å bytte til nullutslippskjøretøy relativt raskt. De som skal inn i sonen kan enten reise med andre transportmidler, kjøre til grensen av sonen, reise andre steder som kan være lenger unna eller bytte til nullutslippskjøretøy.

På grunn av mangel på trafikkdata fra pilotsonene er det gjort teoretiske beregninger som viser eksempler på effekt på klimagassutslipp med et høyt og et lavt estimat på trafikkarbeid som forsvinner. Lavt estimat er på 5 % av trafikkarbeidet i byen som er omfattet av en nullutslippssone og høyt estimat er på 25 %. Den reelle utslippsreduksjonen vil antakeligvis være et sted imellom.

Lavt estimat. Tall er oppgitt i prosent

	Personbil	Varebil	Lastebil	buss
Forventet årlig vekst mot 2030	0	2	2	1
Andel av trafikken som er elektrisk i 2020	25	7	2	20
Andel av trafikken som er elektrisk i 2030	80	70	50	80
% av trafikken som er omfattet av nullutslippssonen	5	5	5	20

Høyt estimat. Tall er oppgitt i prosent

	Personbil	Varebil	Lastebil	buss
Forventet årlig vekst mot 2030	0	2	2	1
Andel av trafikken som er elektrisk i 2020	25	7	2	20
Andel av trafikken som er elektrisk i 2030	80	70	50	80
% av trafikken som er omfattet av nullutslippssonen	25	25	25	70

Forutsetninger og antakelser som ligger til grunn for beregningsfaktorene er som følger: Årlig vekst mot 2030 er satt til 0 fordi nullvekstmålet for personbiler er lagt til grunn. Elbilandel for personbiler i 2020 er basert på faktiske tall fra passeringer i bomringen. Elbilandel 2030 er basert på et omtrentlig gjennomsnitt av NTP-banen og fremskrivningene beregnet av Multiconsult. Vare- og lastebil og buss: årlig vekst i km for vare- og lastebil er nasjonalt 0,6%, det er antatt at dette tallet er høyere for store byer som Oslo og Bergen. Andel vare- og lastebiltrafikk som er elektrisk i 2020 er hentet fra klimaoslo.no. Andelen for buss er det hentet fra Miljødirektoratet. Andel trafikk som er elektrisk 2030 er hentet fra NTP-banen, og korrigert for antatt større andel i Oslo og Bergen. I 2030 er det nasjonale snittet i NTP-banen 45 % for varebiler, 31 % for lastebiler og 86 % for bybusser. For buss er det antatt at en andel av bussene også er tur- og turistbusser, dermed er tallet noe lavere enn NTP. På bakgrunn av at både fremskrivningene og trendbanene for Oslo og Bergen er relativt like, er det antatt lik utvikling i elandel for de ulike kjøretøyene.

CO2 ekvivalenter i tonn

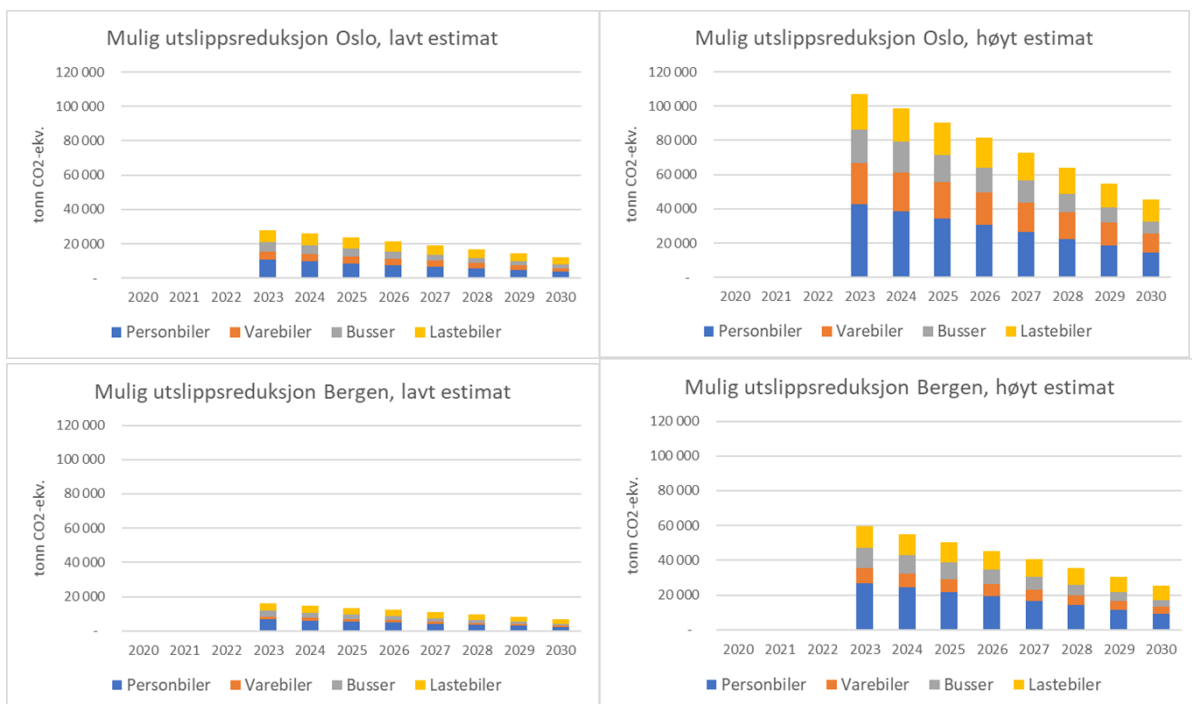
	Lavt estimat	Høyt estimat
Oslo	162 000	616 000
Bergen	92 000	342 000
Totalt	254 000	958 000

Tabellen over viser resultatene fra beregningene samlet for årene 2023-2030, rundet av til nærmeste tusen. Det er store forskjeller på høyt og lavt estimat. Til sammenligning var Bergen kommunes totale klimagassutslipp i 2020 på 737 000 tonn CO2 ekvivalenter og Oslo kommunes totale klimagassutslipp i 2020 var på 1 085 000 tonn CO2 ekvivalenter.

Effekten på klimagassutslipp er relativt liten isolert sett, spesielt ved et lavt estimat for andel trafikkarbeid som omfattes av forbudet. Likevel må klimagassreduksjonen ses i sammenheng med andre tiltak. For å få til en betydelig reduksjon av klimagassutslipp vil det være nødvendig med en rekke tiltak som til sammen reduserer de globale klimagassutslippene. Hvilke klimatiltak som er hensiktsmessig å innføre til hvilken tid avhenger av hvor mye klimagassutslipp som reduseres sammenliknet med hva det koster samfunnet både i kroner og i ulemper.

Figurene under viser årlig reduksjon for de to estimatene for begge byene. Som det kommer frem av figurene vil nullutslippssone ha størst effekt jo tidligere de etableres.

Beregningstall for klimaeffekter er overestimert for Bergen, da dette området for nullutslippssoner er svært lite og allerede i dag har lite gjennomgangstrafikk.



Kommunene har begge vedtatt at hele byen skal være tilnærmet utslippsfri fra og med 2030. Dermed kan beregningene som baserer seg på 2030-tall vise en overestimert reduksjon dersom de når dette målet. Bergen sin pilotsone er mye mindre enn hva som er hensiktsmessig å beregne. Disse tallene er derfor ikke tilpasset en nullutslippssone i Bergen på størrelse med den foreslåtte pilotsonen, men en mye større sone. For Oslo er den beregnede sonen mer representativ med det som er foreslått.

Det er knyttet svært stor usikkerhet til disse beregningene og de kan ikke brukes til å si hva den faktiske utslippsreduksjonen som følge av en nullutslippssone vil være. Den tydeligste usikkerheten ligger i antakelsen av fossil trafikk som utgår som følge av nullutslippssone, da det ikke foreligger trafikkanalyser, og det heller ikke er klart hvilke unntak som vil være gjeldende. Det er usikkerhet i fremskrivningene, noe som blant annet kommer av at det kan komme nye politiske virkemidler, priser på både strøm og drivstoff spiller inn, andre restriksjoner og fordeler for hhv fossilbiler og nullutslippsbiler. Det er ikke medtatt klimagassreduksjoner utenfor byene som følge av endring i kjøremønstre eller kjøretøypark som følge av nullutslippssone, selv om dette kan være av en betydelig størrelse. Det er en viktig forskjell på antall turer og kilometer kjørt. Nullutslippssone kan føre til færre unike turer med fossilbiler, men at disse tvinges til å kjøre lenger enn de ellers ville gjort. Sistnevnte vil være en uønsket effekt.

Det finnes ingen erfaringstall, hverken i Norge eller i andre land som en kan se til. Dermed kan vi ikke si om beregningene er sammenliknbare med erfaringer fra andre steder. Beregningene har ikke tatt hensyn til klimagassutslipp fra strømforbruk eller bilproduksjon. Innblandingskravet på biodrivstoff kan øke i årene som kommer, da vil også effekten på klimagassreduksjon fra nullutslippssone synke. Effekten nullutslippssonene kan ha på salg av elbiler er heller ikke medtatt i denne beregningen.

Miljødirektoratet har som nevnt bistått med beregninger til dette arbeidet. Hvilke forutsetninger som legges til grunn har mye å si for resultatene. Det er en liten forskjell i beregningsfaktorene da Miljødirektoratet har gjort antakelser der Statens vegvesen har hentet tall fra Oslo kommune for elandel for 2020. For buss har vi basert oss på de samme tallene som er hentet inn fra Oslo kommune. I tillegg har Miljødirektoratet sett på endringer som følge av at alle unntak fjernes innenfor sonen fra og med 2026, og vist at dette har en betydelig effekt på reduksjonen av klimagassutslipp. Se vedlegg 11 for resultater fra beregninger fra Miljødirektoratet.

2.4.3 Utslippsfri varelevering

Ved etablering av en nullutslippssone bør det tilrettelegges for utslippsfrie tjenester og varelevering. Dette vil gi gode synergier, støtte opp under sentrumshandel og minske mulige ulemper.

Bylogistikk handler om forflytning av varer, avfall og tjenester til, fra, innen og gjennom urbane områder. Det kan være avgrensede områder som sentrum, boligområder eller større urbane regioner. Hensikten med begrepet er å flytte fokus fra kjøretøyene til godset og tjenestene som skal frem til mottaker, og utvikle rammebetingelser og infrastruktur i tråd med mål om miljø, mindre trengsel, effektivitet for næringslivet og lave klimagassutslipp.

Ved etablering av nullutslippssoner er det forsyningen av varer og tjenester til befolkning og næringsliv innenfor sonen som er hovedutfordringen. Disse får transportbehovene løst enten ved bruk av egne kjøretøyer (egentransport) eller via markedet. Markedet er i denne sammenhengen at de bestiller varer eller tjenester der leverandøren ordner med frakt, eller de bestiller en transporttjeneste.

For vare- og tjenesteleveranser med varebil (inntil 3,5 tonn totalvekt) vil markedet ganske raskt kunne bli modent for utslippsfri varelevering. Det betyr ikke at de fleste håndverkere, andre tjenesteleverandører og pakketransport har el-varebiler, men at det vil bli tilstrekkelig mange til å dekke markedet innen sonen til lik pris og kvalitet som utenfor. Denne utviklingen går fort i de største byene. Men det kan være noen tjenestetyper der dette ikke stemmer.

For lastebiler er markedet mindre modent, og det vil kreve lenger tilpasningstid. En mulig tilnærming er å reservere noen losseplasser for nullutslipp lastebil i nærheten til f.eks. butikken. Dette støttes gjennom etablering og økt bruk av omlastingssentraler utenfor nullutslippssonen.

I et bylogistikk- perspektiv innenfor et lite sentrumsområde er det problematisk å se tiltak og mål isolert. De ulike tiltakene påvirker flere mål, og det er behov for flere tiltak for å få effektiv måloppnåelse. I tillegg til mål om å redusere utslipp, har byene også mål om å redusere trafikken i samme området som nullutslippssonene. Det jobbes også med andre tiltak for de samme områdene som påvirker målene.

Følgende tiltak kan gjøre det enklere å realisere nullutslippssoner: Omlastingsterminaler, logistiktjenester og samlasting. Denne type tiltak vil gjøre det enklere å få gjennomført leveranser ved å laste om til nullutslippskjøretøy. Tilrettelegging for utleie av nullutslipps-varebiler i sonene vil gjøre det enklere for egentransport.

For å få en helhetlig og god håndtering av bylogistikken vil det være en fordel om næringslivet og innbyggere innenfor sonen får unntak i innføringsfasen når det er behov for fossilbiler i tilknytning til tjenester og leveranser de har bestilt.

Norge har et mål om at det meste av bydistribusjon skal være tilnærmet utslippsfri innen 2030, fastsatt i NTP. Å innføre krav til bydistribusjonen kan hjelpe oss å nå denne målsetningen.

2.4.4 Andre tiltak som drar i samme retning

Etablering av en nullutslippssone må sees i sammenheng med tiltak som nullvekstmålet i personbiltrafikken, krav i kontrakter, et levende sentrum, alternative mobilitetsløsninger og flere insentiver.

Det er mange ulike tiltak og ulike tilnærmingsmåter som er iverksatt eller skal iverksettes i nærmeste fremtid, som vil ha synergieffekter rettet mot reduksjon av klimagassutslipp. Tiltakene utelukker ikke hverandre.

Tiltak som kan komme sammen med en nullutslippssone:

- NTP som formulerer under punkt 6.1.4 flere tilnærmingsmåter for å redusere klimagassutslipp. Noen eksempler er satsing på fossilfrie anleggsplasser, fremme utvikling og bruk av null- og lavutslippsteknologi, fremme bruk av null- og lavutslippsteknologi gjennom anskaffelser mm.
 - Miljødirektoratets arbeid med Klimasats-prosjekter og forslag til tiltak knyttet til Klimakur 2030
 - Insentiver som f.eks. stimulerer til kjøp av nullutslippsbiler fremfor andre gjennom avgifter ved kjøp, engangsavgift eller merverdiavgift
 - Byvekstavtalen og overordnet mål om nullvekst i personbiltrafikken. All vekst i personbiltrafikken skal tas med kollektiv, sykkel og gange
 - Veiavgift og bompenger, se vedlegg 12. Statens vegvesen har parallelt med dette fått et oppdrag om bærekraftig bilavgiftssystem, veibruksavgift og bompenger
 - Parkeringssone, parkeringsrestriksjoner
 - Tilrettelegge for mobilitet/delingsmobilitet/ mikromobilitet
 - Ladeinfrastruktur
- Krav i kontrakter: utslippsfrie busser, utslippsfrie byggeplasser, maskiner, utstyr, mm.

- Støtteordninger som stimulerer til overgang til nullutslippsteknologi
- God dialog og et samarbeid med vareleveringsbransjen for å sikre et utslippsfritt transporttilbud og utvikling av smarte løsninger for varetransporten
- God samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging med ulike strategier og tilnærmingsmåter som støtter opp under overordnet målsetning. Dette inkluderer lokalisering av arbeidsplasser, parkeringsnorm, lokalisering av og bestemmelser for handel, barn og unges interesser

2.5 Noen vurderinger rundt piloter

Pilotprosjektet for nullutslippssone i Bergen og Oslo kommune er mer innrettet som en innfasingsfase enn et tidsbegrenset prosjekt. Et pilotprosjekt er godt egnet til å teste ut nye løsninger.

For å sikre god erfaringsoverføring og læring er det viktig med evaluering, og måling av effekt i en avsluttende rapportering.

2.5.1 Hensyn til demokrati og rettsikkerhet.

Selv om pilotområdene er relativt små og har mange unntak, vil de kunne gi konsekvenser for enkeltpersoner eller enkeltforetak. Dette betyr at det må gis tilstrekkelig tid til innbyggermedvirkning, og hjemmelsgrunnlaget og rettsikkerheten ift. forskrifter, kontroll og sanksjoner må ivaretas på vanlig måte.

2.5.2 Avklaring ved utvidelse av sonen

Imidlertid er det ingenting i veien for å starte og gjennomføre en pilot for å få nyttige erfaringer, før en planlegger å utvide nullutslippssone geografisk og gjør den permanent. Både Bergen og Oslo kommune har planer om å utvide nullutslippssonen betraktelig om noen få år.

Når større områder skal inkluderes om noen år i en nullutslippssone, anbefaler vi å starte med utredning av konsekvensene av det. Videre skal en da utrede og ta stilling hvordan man skal forholde seg til hovedvegnettet, som inkluderer riksvegene. Dette kan med fordel gjøres tidspårlig mens man henter erfaringer fra de små pilotsonene.

Det vil være naturlig at eventuelle nullutslippssoner utvides ganske raskt for å bli nyttige verktøy for å nå kommunenes klimamål i 2030. For hver utvidelse av sonene er det nye personer og firmaer som blir omfattet av tiltaket, og etter hvert vil også sannsynligvis antallet unntak reduseres. For eksempel vil kommunene sannsynligvis gjøre vurderinger om og når unntakene fra nullutslippssone skal reduseres.

Det er ikke lenge til 2030, så det må gjøres relativt store utvidelser for hver av sonene og for hver innskrenking av unntakene. Lovhjemlene og forskriftsendringene som lages tidlig i prosessen bør formuleres slik at det ikke blir nødvendig med nye endringer i annet enn lokale forskrifter for hver utvidelse.

2.5.3 Viktig med evaluering

Formålet med piloter er å hente erfaringer før storskala gjennomføring av et tiltak. Derfor er det viktig at det blir gjort gode evalueringer av pilotene. Evalueringene bør inneholde effekter av pilotprosjektet, men også data som kan være av interesse når utvidelser av nullutslippssonene skal vurderes.

DEL 3 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

3.1 Konklusjon og anbefaling

Etablering av null- eller lavutslippssone av klimahensyn er mulig

For innføring av enten lav- eller nullutslippssone er det behov for en klar hjemmel, både i lov og forskrift. For et slikt inngripende tiltak er det hensiktsmessig å hjemle direkte i loven med egen forskriftshjemmel.

Statens vegvesen har formulert forslag til forskriftstekst til å gjelde klimahensyn for lavutslippssone og forslag til endring av lovtekst til å gjelde klima for nullutslippssone. Vi anbefaler altså en ny ordlyd i vegtrafikkloven § 7 som gjør det helt klart at man kan opprette nullutslippssoner av hensyn til klima. Denne hjemmelen må også inneholde hjemmel for håndheving automatisk kontroll og behandling av data.

Det vil være behov for avklaring om grunnlaget og premisser for når kommunene kan innføre en lav- eller nullutslippssone.

Innføring av nullutslippssone kan være en katalysator for å fremskynde elektrifisering. Potensialet er størst for vare- og lastebiler.

For byggeprosjektet knyttet til regjeringskvartalet i Oslo, anbefales en særskilt vurdering.

Det er usikkerheter knyttet til samfunnsøkonomiske virkninger og klimaeffekt av innføring av lav- nullutslippssoner. Det er beskrevet ringvirkninger, «nudging», læring og innovasjon. Forventet effekt av reduksjon av klimagassutslippene er beregnet. Den vil ha en positiv effekt, men i begrenset omfang. Størst effekt vil den ha frem til år 2030. Deretter vil effekten avta pga. pågående elektrifisering av kjøretøyparken. Pga. stor usikkerhet og synergier med flere tiltak som drar i samme retning, er det valgt å beregne et lavt og et høyt estimat.

Effekten av en nullutslippssone henger sammen med hvor raskt den kan iverksettes, den geografiske størrelsen og antall unntak det gis. Bergen vil ha en relativ liten reduksjon av klimagassutslipp fordi det er en geografisk liten sone. Oslo vil ha en større effekt fordi sonen er større.

En nullutslippssone vil ha nyttevirkninger med hensyn til redusert klimagassutslipp, bedre luftkvalitet, mindre støy og kan hende færre ulykker. En nullutslippssone vil ha kostnader knyttet til planlegging, informasjon, implementering og håndheving. Forskjellige grupper og områder kan rammes ulikt. Kost-nyttevurderinger har betydning for vurdering av forholdsmessighet av en nullutslippssone. Statens vegvesen har fokusert på pilotsonene som er foreslått av kommunene. Det er nevnt noen problemstillinger som kan påvirke større områder, men det er ikke foretatt samfunnsøkonomiske vurderinger for et større område, som hele kommunen eller regionen. Pilotprosjekter kan gi nyttige erfaringer til videre arbeid. Det må settes krav om før- og etterundersøkelser.

3.2 Andre byer

Status for Stavanger og Trondheim sitt arbeid med nullutslippssone

Begge kommunene har mottatt støtte gjennom Klimasats-ordningen i regi av Miljødirektoratet og har forankret tiltaket i egne planer. Stavanger i sin klima- og miljøplan og Trondheim i sin energi- og klimaplan. Ingen av kommunene har så langt fattet politiske vedtak om å innføre nullutslippssone.

Suksesskriterier for overførbarhet for Stavanger og Trondheim eller andre byer

- Politisk bestilling og sikre bred kommunal forankring
- Geografisk soneavgrensning tidlig i prosessen
- Unntak tidlig i prosessen
- Sikre oppslutning/ medvirkning: næring og berørte. Dette oppnås gjennom god dialog, informasjon, involvering og medvirkning
- Tenke gjennom praktiske utfordringer: hvor begynner sonen, stopp, parkering, u- sving, drop – off sone mm.
- Vurdere hvem/ hvilke grupper som blir i størst grad berørt. Interessentanalyse
- Vurderinger av randsone og influensområde
- Byutvikling med et levende sentrum
- Sikre sammenheng mellom kommunalplanens arealdel og samfunnsdel, samt økonomiplan og statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging
- Planlegging og iverksetting så raskt som praktisk mulig pga. bedre gevinst for reduksjon av klimagassutslipp

Vedlegg

1. Oppdragsbrev til Statens vegvesen om null- og lavutslippssoner, Samferdselsdepartement
2. Spørsmål fra Bergen kommune ang ordlyd i LUS- forskrift og HB V724, SVV
3. Forslag til forskrift om lavutslippssoner for biler, SVV.
4. Forslag til konkrete endringer i lavutslippssone forskriften. Skisse SVV
5. Notat. Klima og nullutslippssone forankret i kommunale planer: Oslo og Bergen kommune, SVV
6. Måldokument for nullutslippssone i Oslo kommune
7. Svar fra Bergen kommune på spørsmål SVV
8. Svar fra Oslo kommune på spørsmål SVV
9. Miljødirektoratet. Notat. Oppfølging av Klimakur 2030 – nullutslippssoner og utslippskutt
10. Notat. Unntak i nullutslippssone Bergen og Oslo kommune
11. Miljødirektoratets beregninger for nullutslippssoner. Dokumentasjon
12. Tidsparallelt oppdrag til Statens vegvesen om bærekraftig bilavgiftssystem, veibruksavgift og bompenger

Referanse

Bugge, Hans Chr. (RED), (2021) *Klimarett. Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*. Universitetsforlaget.

Nasjonal transportplan.

[Meld. St. 20 \(2020–2021\) \(regjeringen.no\)](#)

Klimaplan for 2021- 2030. Meld.St.13

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a78ecf5ad2344fa5ae4a394412ef8975/nn-no/pdfs/stm202020210013000dddpdfs.pdf>

Miljødirektoratet. Forenklet metode. Beregning av klimaeffekter.

<https://www.miljodirektoratet.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2UHY3NGI6HEVRAJ3D4X6XXMYCXV>

Statens vegvesen. Håndbok. V724 (2017). Lavutslippssone for biler. Kommentarer til forskrift.

<https://www.vegvesen.no/globalassets/fag/handboker/hb-v724.pdf>

Lovdata.no, vegtrafikkloven: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1965-06-18-4/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2

Informasjon fra miljøsoner, grønne soner, i Europa, generell informasjon: <https://www.green-zones.eu/en/>

Info om Bergen

<https://www.green-zones.eu/en/low-emission-zones/norway/bergen>

Info om Oslo

<https://www.green-zones.eu/en/low-emission-zones/norway/oslo>

Fagartikkel. Svevestøv fra slitasje

[More particulate matter from abrasion than from exhaust emissions – Green-Zones.eu](#)

Oslo kommune

Klimastrategi for Oslo mot 2030

https://www.klimaoslo.no/wp-content/uploads/sites/88/2020/09/Klimastrategi2030_langversjon_web_enkeltside.pdf

Oslo kommune. Klimaetaten. Tiltakspakke II. Veikart til et fossilfritt sentrum.

<https://www.klimaoslo.no/wp-content/uploads/sites/88/2019/04/Tiltakspakke-Fossilfritt-sentrum.pdf>

Norconsult rapport: Utslippseffekter av nullutslippssone i Oslo

https://www.klimaoslo.no/wp-content/uploads/sites/88/2021/06/Nullutslippssoner_Norconsult-rapport_2021-05-28.pdf

Informasjon om nullutslippssone

<https://www.oslo.kommune.no/miljo-og-klima/slik-jobber-vi-med-miljo-og-klima-1/miljo-og-klimapolitikk/klimastrategi/>

Bergen kommune

Utredningsrapport, med Klimasats støtte, Sweco rapport

[Nullutslippssone i Bergen - utredning - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

Informasjon om nullutslippssone, henvisning til Grønn strategi, vedtak og innspillportal

[Bergen kommune - Nullutslippssone i Bergen](#)

Transportøkonomisk institutt, TØI, fremskrevne kjøretøyberegninger

¹<https://www.toi.no/getfile.php/1350196->

[1553693893/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2019/1689-2019/1689-2019-sam.pdf](https://www.toi.no/getfile.php/1350196-1553693893/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2019/1689-2019/1689-2019-sam.pdf)