



Svar på oppdrag til Statens vegvesen om null- og lavutslippssoner

Vedlegg

INNHold

Vedlegg 1

Oppdragsbrev til Statens vegvesen om null- og lavutslippssoner 2

Vedlegg 2

Spørsmål fra Bergen kommune. Ordlyd LUS forskrift og HBV724 5

Vedlegg 3

Lavutslippssoneforskrift, enkelt forslag 7

Vedlegg 4

Forslag til konkrete endringer, LUS til å gjelde klima 12

Vedlegg 5

Svar fra Oslo kommune på spørsmål 18

Vedlegg 6

Svar på spørsmål fra Bergen kommune 20

Vedlegg 7

Måldokument Oslo kommune - nullutslippssone 28.02.22 25

Vedlegg 8

Notat. Klima og nullutslippssone forankret i kommunale planer. 29

Vedlegg 9

Miljødirektoratet Notat, besvarelse av oppdrag nullutslippssoner og anleggsplasser 33

Vedlegg 10

Unntak, omforent notat fra Bergen og Oslo 58

Vedlegg 11

Miljødirektoratets beregninger for nullutslippssoner – dokumentasjon av beregningen av utslippseffekten i Oslo og Bergen 62

Vedlegg 12: Tidsparallelt oppdrag til Statens vegvesen om bærekraftig bilavgifts-system, veibruksavgift og bompenger 66



Statens vegvesen
Postboks 1010 Nordre Ål
2605 LILLEHAMMER

Deres ref

Vår ref
21/1586-1

Dato
22. juni 2021

Oppdragsbrev til Statens vegvesen om null- og lavutslippssoner

Regjeringen vil legge til rette for at kommunene har en rik verktøykasse i arbeidet med å bekjempe klima- og miljøproblematikk. Flere byer ønsker å opprette nullutslippssoner for å redusere utslippene av klimagasser. Særlig har Oslo og Bergen etterspurt dette. I Meld. St. 13 (2020-2021) Klimaplan for 2021-2030 går det fram at regjeringen vil:

- "vurdere ei tillempling av vilkåra for lågutsleppssoner, slik at desse òg kan opprettast med klimagrunngiving
- sjå nærare på å bruke heimelen i vegtrafikklova § 7 til å opprette nullutsleppssoner av omsyn til klima, i første omgang i form av eit pilotprosjekt i nokre få byar. Hovudvegnettet/riksvegar skal ikkje omfattast av ei nullutsleppssone."

I Meld. St. 20 (2020-2021) *Nasjonal transportplan 2022-2033* er mulighet for etablering av null- og lavutslippssone omtalt på side 84.

Departementet ber med dette brevet om bistand fra Statens vegvesen i oppfølgingen av Klimameldingens omtale av henholdsvis lav- og nullutslippssoner.

Lavutslippssoner

Kommunene kan i dag fastsette lavutslippssoner av hensyn til lokal luftkvalitet med hjemmel i vegtrafikkloven § 13 og forskrift av 20. desember 2016 om lavutslippssoner for biler. Forskriften gir imidlertid ikke mulighet til å opprette slike soner utelukkende av hensyn til klima. Som det går frem av Klimameldingen vil regjeringen vurdere å lempe på vilkårene for lavutslippssoner, slik at disse også kan opprettes av klimahensyn. Det er i dag ikke noen byer som har tatt i bruk en ordning med lavutslippssoner.

Nullutslippssoner

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. Vegtrafikkloven § 7 første ledd åpner i dag for at det kan innføres forbud mot bestemte

Postadresse
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo
postmottak@sd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.sd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 904

Avdeling
Veg-, by- og
trafiksikkerhetsavdelingen

Saksbehandler
Lars-Erik Kjellesvig
22 24 81 43

grupper av kjøretøy, eventuelt deler av denne gruppen, innenfor et område. Myndigheten til å forby bestemte grupper av kjøretøy ligger etter lovens ordlyd hos Kongen, men er delegert til Samferdselsdepartementet.

Flere byer ønsker å opprette nullutslippssoner for å redusere utslippene av klimagasser. Særlig har Oslo og Bergen etterspurt dette. En forbudsbasert nullutslippssone er et svært inngripende tiltak. Som det fremgår av klimameldingen, vil regjeringen likevel se nærmere på å bruke hjemmelen i vegtrafikkloven § 7 til å opprette nullutslippssoner av hensyn til klima, i første omgang i form av et pilotprosjekt i noen få byer, og hvor hovedveinettet/riksveier ikke omfattes.

Når det gjelder eventuelle pilotprosjekter med nullutslippssoner, vil Samferdselsdepartementet innledningsvis bemerke at dette er aktuelt i et *begrenset* antall av de største byene. Samferdselsdepartementet viser videre til at det i Oslo og Bergen er fattet lokalpolitiske vedtak om forsøksordning med nullutslippssone.

Bystyret i Oslo kommune vedtok i mai 2020 en ny klimastrategi for Oslo fram mot 2030. Som en del av vedtaket vedtok bystyret å søke staten om å etablere en pilot med miljøsoner som bare tillater utslippsfrie personbiler og varebiler. Oslo kommune har allerede gjort noe utredningsarbeid og kommet med noen foreløpige vurderinger knyttet til etablering av nullutslippssone i Oslo sentrum, selv om de også så vidt vi oppfatter det mener det gjenstår utredning før en slik ev. pilot vil kunne iverksettes. Vi viser i den forbindelse til vedlagte brev og utredning fra Oslo kommune.

I *Grønn strategi* for Bergen er det er vedtatt å innføre nullutslippssone i deler av Bergen sentrum innen 2020, og gjøre hele sentrumsområdet til nullutslippssone innen 2030. Kommunen har fått støtte fra Klimasats til en utredning av nullutslippssone i Bergen sentrum.

I og med at det etter det departementet erfarer er disse to byene som i størst grad har etterspurt slike soner og som også har kommet lengst i arbeidet med å utrede hvordan et slikt pilotprosjekt med nullutslippssone ev. kan gjennomføres, fremstår Oslo og Bergen etter departementets vurdering som de mest opplagte kandidatene for slike pilotprosjekter.

Samferdselsdepartementet legger dermed til grunn at pilotprosjekt med nullutslippssone begrenses til Oslo og Bergen kommuner i første omgang. Oppdraget bør derfor gjennomføres i dialog med disse to kommunene.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at berørte av ev. nullutslippssoner får nødvendig tid til å omstille seg før ny regulering trer i kraft. Det bør videre være god tilgang til nullutslippskjøretøy på markedet for kjøretøysegmentene som omfattes av endringen. Samferdselsdepartementet har vært i kontakt med Klima- og miljødepartementet som opplyser at Miljødirektoratet kan bistå med markedsvurderinger ved behov.

Samferdselsdepartementet ber med dette om Statens vegvesen sin vurdering av hvordan slike ev. pilotprosjekter med nullutslippssoner hvor hovedveinett/riksveier holdes utenfor, kan gjennomføres i Oslo og Bergen, samt om det er ev. andre byer dere mener også vil anbefale for slik pilot. Vi viser i den forbindelse til at Samferdselsdepartementet er kjent med at Miljødirektoratet gjennom Klimasats også har gitt støtte til både Trondheim og Stavanger kommune til utredning av nullutslippssoner.

Oppdrag

Vi 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 for å imøtekomme dette politiske ønsket.

Vi ber om at Statens vegvesen videre foretar en bred vurdering av rettslige, tekniske og praktiske problemstillinger knyttet til gjennomføring av et ev. 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.
- 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 videre Statens vegvesen om å involvere Miljødirektoratet i arbeidet ved behov.

Samferdselsdepartementet vil invitere Statens vegvesen til et oppstartsmøte om saken i august. Vi ber om at Statens vegvesen til møtet forbereder en tentativ fremdriftsplan med opplegg for videre arbeid i saken. Vi ber dere også om å foreta en foreløpig vurdering av bl.a. når et ev. prøveprosjekt med nullutslippssone tidligst kan komme i gang og hvordan et slikt prøveprosjekt kan gjennomføres i praksis.

Samferdselsdepartementet skal også ha et møte på administrativt nivå med Oslo kommune om prøveprosjekt med nullutslippssone i Oslo 23. juni kl. 13. Vi ber Statens vegvesen også om å delta i dette møtet, som vil bli avholdt digitalt. Egen innkalling vil bli sendt ut til møtet.

Med hilsen

Ingun Hagesveen (e.f.)
avdelingsdirektør

Lars-Erik Kjellesvig
seniorrådgiver

Vedlegg: Spørsmål fra Bergen kommune ang ordlyd i LUS- forskrift og HB V 724 veileder

Spørsmål fra Bergen kommune: Ønsker å følge opp gårsdagens spm vedrørende lavutslippssoner (forskrift og veileder) og kobling til forskrift for begrensning av forurensning

Da Sweco gjennomførte en virkemiddelanalyse for oss H2020, var de oppmerksomme på ordlydene i forskrift og veileder, og mente at vi i prinsippet bare trenger en endring i veilederen for å kunne åpne opp for lavutslippssoner.

Ettersom jeg på ingen måter er en jurist, kan dere evt bekrefte/avkrefte påstanden de kom med under (se uthevet skrift)?

Uformelt besvar: Det er helt klart intensjonen er at forskriften skal stille opp et formelt krav om at det skal være fare for brudd i grenseverdiene i forurensningsforskriften før man en kan få samtykke til å innføre en lavutslippssone. Her er et sitat fra høringsnotatet til Samferdselsdepartementet:

Før en kommune kan etablere og få samtykke til å innføre lavutslippssone, må kommunen dokumentere omfang og utbredelse av lokal luftforurensning fra biler innenfor den planlagte lavutslippssonen, jfr. forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning § 7-9. I så måte foreligger det formalkrav om at det må være fare for brudd på årsmiddelgrensen for NO₂ (40 µg/m³) eller PM₁₀ (25 µg/m³), jfr. forurensningsforskriften, del 3.

LUS §4a krever dokumentasjon, og forur.forskr. kap 7 definerer hvilke stoffer og hvilke grenser som bør omtales i denne dokumentasjonen.

I forarbeidene sto det ikke noe om brudd, i Innst. 239 L (2015–2016) - stortinget.no står det derimot henvist til Folkehelseinstituttets luftkvalitetskriterier, og at det er knyttet helsefare til overskridelse av disse.

Så har man i veiledningen presisert hvordan man vil praktisere vurderingstemaet “fare for brudd” med å peke på “Øvre vurderingsterskel” i forurensningsforskriften. Man kunne muligens justert nivået litt i veilederen, men jeg vet ikke hvilken terskel man da skulle lagt seg på. Statens vegvesen mener det er urimelig å karakterisere tolkningen i veilederen som veldig streng.

Virkemiddel 2: Lavutslippssoner (s. 4 i Sweco sin rapport)

Forskriften krever samtykke fra Statens vegvesen, og kan gis for inntil seks år. Før samtykke kan gis skal kommunen etter § 4 legge frem blant annet dokumentasjon på omfang og utbredelse av lokal forurensning, planlagte og eksisterende forurensningsbekjempende tiltak, samt dokumentasjon på at innføring av lavutslippssone faktisk vil begrense lokal luftforurensning. I tillegg skal det fremlegges informasjon om den planlagte sonen.

Punktet om omfang og utbredelse av lokal forurensning viser til forskrift om begrensning av forurensning_(7). Kapittel 7 i denne forskriften setter minstekrav og målsettingsverdier til luftkvalitet, men forskriften spesifiserer ikke at disse verdiene må være oversteget. Statens vegvesen skriver i sin veiledning V724 (8) at fare for brudd på grenseverdiene i forurensningsforskriften er et krav til lavutslippssone. Fare for brudd defineres som overskridelse av øvre vurderingsterskel i forskriften. Veiledningen tolker dermed forskriften veldig strengt, men oppfordrer samtidig til dialog med kommuner som vil innføre lavutslippssoner.

Lavutslippssonen kan håndheves med automatiske bomstasjoner tilsvarende dagens bomringsystemer.
(...)

Side 10 i rapporten

Forskriften spesifiserer ikke krav om omfang av lokal forurensning som en forutsetning for lavutslippssone, men dette må likevel dokumenteres og fremlegges Statens vegvesens regionvegkontor før samtykke til sonen kan gis.

Statens vegvesens veiledning til lavutslippssoner indikerer derimot at kommunen må vise til lokal luftforurensning som overskrider grenseverdiene i forurensningsforskriften før samtykke kan gis.

Statens vegvesens kommentar til at « *men forskriften spesifiserer ikke at disse verdiene må være oversteget*» s o:

Definerte grenseverdier etter forurensningsforskriften blir lagt til grunn i vurderingen.

Brudd av definerte grenseverdier, hhv dokumentert fare for brudd utløser krav om tiltak.

Det er ikke uten videre mulighet å definere andre grenseverdier.

Forurensningsforskriftens vurderingsterskler har blitt brukt bl. a. med tanke på krav om overvåking, dvs permanente luftmålestasjoner. Fram til nå har ikke blitt Lavutslippssone iverksatt.

NO2 verdiene har vist en positiv, dvs nedadgående trend i løpet av de siste årene. Det har ikke vært overskridelse av FOR grenseverdier. Byluften har blitt bedre.

Det er PM10 som er blitt dimensjonerende i nye vegprosjekter. Blant mulige tiltak er det piggdekkgebyr et mer treffsikkert tiltak for å redusere PM10, svevestøvet.

Vedlegg, Forslag til forskrift om lavutslippssoner for biler

Utgangspunkt for våre forslag er eksisterende forskrift for lavutslippssoner for biler, såkalt lavutslippssoneforskriften. Den er hjemlet i Lov om vegtrafikk (vegtrafikkloven), og Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Våre forslag med endring eller supplerings er merket i rød farge, mens eksisterende forskriftstekst er i svart farge. Hensikten med våre forslag er å utvide og tilpasse forskriftsteksten slik at den kan gjelde også for klimagassutslipp.

§ 1. Formål

Formålet med denne forskrift er å gi rammeverket for å innføre, administrere, kontrollere og håndheve kommunale lavutslippssoner som etableres for å forbedre luftkvaliteten i et område utsatt for lokal luftforurensning fra biler, **og for å redusere utslippet av klimagasser fra biler i et område.**

§ 2. Definisjoner

I denne forskriften menes med

- a) Lavutslippssone: Et geografisk avgrenset område på offentlig veg, som er utsatt for lokal luftforurensning fra bil, **og/eller for å redusere utslippet av klimagasser fra biler i et område,** og der kommunen har fått samtykke til å innføre gebyr for å få kjøre.
- b) Gebyr: Det vederlag en eier eller fører av en bil må betale for å kunne kjøre innenfor en lavutslippssone.
- c) Euroklasse: Den avgasstandard som bilen er godkjent med etter forskrift 5. juli 2012 nr. 817 om godkjenning av bil og tilhenger til bil vedlegg 1 eller forskrift 4. oktober 1994 nr. 918 om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr kapittel 25.
- d) Nullutslippsbiler: Biler som bare bruker elektrisitet eller brenselceller (hydrogen) til framdrift.

Definisjonene i forskrift 5. juli 2012 nr. 817 om godkjenning av bil og tilhenger til bil og forskrift 4. oktober 1994 nr. 918 om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr gjelder for øvrig tilsvarende for denne forskriften

§ 3. Plikt til å betale gebyr

Plikten til å betale gebyr i en lavutslippssone kan omfatte alle biler. Kommunen kan i lokal forskrift fastsette nærmere bestemmelser om hvilke biler som har plikt til å betale gebyr og som skal registreres i kommunens system for betaling og kontroll. Kommuner som har etablert en felles lavutslippssone må innføre felles bestemmelser for dette.

Plikten til å betale gebyr gjelder ikke:

- a) nullutslippsbiler,
- b) biler godkjent som utrykningskjøretøy og andre biler i politiets eller forsvarets tjeneste,
- c) biler spesialinnredet for egentransport av funksjonshemmet og biler der fører eller passasjer medbringer parkeringsbevis for forflytningshemmede i henhold til forskrift 15. mars 1994 nr. 222 om parkering for forflytningshemmede. Ved parkering skal parkeringsbeviset alltid være plassert godt synlig bak frontruten,
- d) bil med kjennemerke med gule tegn på blå bunn

§ 4. Innføring av lavutslippssone

En kommunal lavutslippssone krever samtykke fra Statens vegvesen før den kan innføres. Samtykke fra Statens vegvesen kan gis med varighet opp til 6 år.

Før samtykke kan gis skal kommunen legge fram:

- a) dokumentasjon **som viser at gebyrsonen bidrar til oppfyllelse av Norges klima og miljømål** på omfang og utbredelse av lokal luftforurensning fra biler innenfor den planlagte lavutslippssone, jf. forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning kapittel 7 om Lokal luftkvalitet, samt informasjon om hvilke tiltak som kommunen allerede har iverksatt for å redusere omfanget og utbredelsen av de lokale miljøproblemene fra biler,
- b) informasjon om planlagt sonestørrelse og skilting,
- c) informasjon om planlagte gebyrsatser og hvordan disse er beregnet,
- d) dokumentasjon på at lavutslippssonen og innretningen av denne faktisk vil begrense lokal luftforurensning fra vegtrafikken,
- e) dokumentasjon på et forsvarlig system for registrering, betaling av gebyr, informasjon overfor bilistene, kontroll, inkludert eventuelt planlagt oppsetting og plassering av faste kontrollpunkter, og håndheving,
- f) en vurdering av konsekvensene som den foreslåtte lavutslippssonen vil ha for personvernet, inkludert nytte av faste kontrollpunkter og automatisk sletting av opplysninger om kjøretøy som ikke skal ilegges overtredelsesgebyr.
- g) informasjon om kommunen har søkt Vegdirektoratet om å bli tildelt myndighet til å ilagge overtredelsesgebyr, jf. forskriften § 10 og vegtrafikkloven § 31a, herunder informasjon om uttalelsen fra vedkommende politimester,
- h) informasjon om hvordan nettoinntekten fra lavutslippssonen skal brukes på kollektivtransport-, trafiksikkerhets og miljøtiltak.

§ 5. Sonestørrelse og krav til skilting

Kommunen fastsetter størrelsen på lavutslippssonen. Kommunen kan etablere flere lavutslippssoner innenfor kommunen. Flere kommuner kan etablere en felles lavutslippssone.

En lavutslippssone skal være sammenhengende, enhetlig og skiltet

§ 6. Fastsettelse av Euroklasse, vektklasse og drivstoff

Euroklasse, vektklasse, drivstoff **og nullutslippsstatus** fastsettes på bakgrunn av informasjon i bilens vognkort eller motorvognregisteret. Dersom vognkortet eller motorvognregisteret ikke inneholder slik informasjon, fastsettes Euroklasse i tråd med dato for førstegangsregistrering av bilen

§ 7. Fastsettelse av gebyr [se problemstilling knyttet til gebyr i hoveddokumentet]

Kommunen fastsetter gebyret for å få kjøre i lavutslippssonen. Gebyret skal fastsettes for et år, for tretti dager og for en dag. Gebyret skal differensieres ut fra euroklasse og kan differensieres ut ifra drivstoff og vektklasse

§ 8. Registrering i systemet og betaling av gebyr

For biler som er gebyrpliktige jf. § 3 skal korrekt informasjon om bilens kjennemerke og nasjonalitet, eieren og eierens adresse, euroklasse, bilens vektklasse, drivstoff og dato for

førstegangsregistrering være lagt inn i kommunens betalingssystem, jf. § 19, og riktig gebyr betalt, før bilen kan kjøre i en lavutslippssone.

Eieren og føreren av bilen er solidarisk ansvarlig for at bilen er registrert i systemet, opplysningene er korrekte og riktig gebyr er betalt.

Kommunen gir de nærmere regler på hvordan dokumentasjon på betalt gebyr skal være synlig og eller tilgjengelig for kontroll. Enhver som vil kjøre lovlig i lavutslippssonen plikter å følge disse.

Betalt årsgebyr er gyldig ett år fra betalingsdato. Betaling for tretti dager har gyldighet fra betalingsdato og klokkeslett. Betaling av døgngesbyr har gyldighet 24 timer fra betalingstidspunkt eller fra oppgitt dato og klokkeslett. Betalt gebyr er kun gyldig for én bil. Betalt gebyr i én lavutslippssone er gyldig i en annen lavutslippssone.

Refusjon for betalt årsgebyr kan gis dersom den aktuelle bilen ikke skal benyttes som forutsatt ved betalingen. Det gis refusjon for et halvt år dersom avtalen sies opp før det er gått et halvt år fra betalingsdato

§ 9.Kontroll

Kontroll av biler som kjører i en lavutslippssone, kan utføres av myndighet som angitt i § 13.

Kontroll kan skje ved bruk av mobile eller faste enheter for automatisk kontroll. Automatisk system for stikkprøvekontroll kan settes opp som faste kontrollpunkter langs veg av kommunen eller annen kontrollmyndighet. Slike system skal merkes med formål og behandlingsansvarlig.

Oppsetting og plassering av faste kontrollpunkter krever samtykke fra Statens vegvesen

§ 10.Overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr for å kjøre gebyrpliktig bil i lavutslippssone kan ilegges om informasjon i kommunens betalingssystem ikke er oppgitt eller er oppgitt feil, gebyret ikke er betalt, eller det er betalt et for lavt gebyr, eller at dokumentasjon på betalt gebyr ikke er tilgjengelig for kontroll i henhold til kommunens bestemmelser om dette.

Overtredelsesgebyr kan bare ilegges dersom det med rimelighet kan forventes at eieren eller føreren av bilen burde ha vært klar over feilen.

Overtredelsesgebyr er minimum 500,- kroner, men kan ikke overstige gebyret for å kjøre tretti dager i lavutslippssonen

§ 11.Ansvar for betaling av overtredelsesgebyr og forhøyet overtredelsesgebyr

Eieren av bilen er ansvarlig for å betale overtredelsesgebyret. Dersom føreren av bilen er en annen enn den som var registrert som eier ved overtredelsen, er de solidarisk ansvarlige for overtredelsesgebyret, med mindre bilen var fravendt eieren ved et lovbrudd.

Blanketten for overtredelsesgebyr skal festes på bilen sammen med innbetalingskort, leveres føreren eller sendes eieren eller føreren av bilen i posten.

Er overtredelsesgebyret ikke betalt innen tre uker etter at det er ilagt, kan det forhøyes med 1000,- kroner. Plikten til å betale overtredelsesgebyret og forhøyet overtredelsesgebyr gjelder selv om det klages på overtredelsesgebyret.

Overtredelsesgebyr og forhøyet overtredelsesgebyr tilfaller kommunen, dersom overtredelsen er håndhevet av kommunen. Overtredelsesgebyr og forhøyet overtredelsesgebyr tilfaller staten, dersom overtredelsen er håndhevet av politiet eller Statens vegvesen, jf. § 13 første ledd

§ 12. Inndriving av overtredelsesgebyr og forhøyet overtredelsesgebyr

Er overtredelsesgebyr ikke betalt innen tre uker etter illeggelsen, kan overtredelsesgebyr og forhøyet overtredelsesgebyr inndrives etter vegtrafikkloven § 38, men tidligst 14 dager etter at varsel om inndriving er kommet fram til den skyldige. Gebyr kan også inndrives hos eieren av bilen etter de samme prinsipper. Skyldneren har ikke erstatningsplikt for kostnader ved utenrettslig inndriving

§ 13. Håndheving

En kommune kan etter å ha søkt Vegdirektoratet bli tildelt myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr, jf. vegtrafikkloven § 31a.

Ved manuell kontroll av parkerte biler skal kommunens personell være uniformert og ha fått tilfredsstillende opplæring. Kommunens personell som utfører kontroll skal bære synlig og lesbart legitimasjonskort og plikter å oppgi virksomhetens navn og tjenestenummer når dette forlanges av den som tjenestehandlingen direkte angår, politiet eller Statens vegvesen.

Dersom flere kommuner har etablert felles lavutslippssone, skal kommunene samarbeide om felles håndheving.

Politi og regionvegkontor kan, i tillegg til kommunen, ilegge overtredelsesgebyr, jf. § 10.

§ 14. Klage

Ilagt overtredelsesgebyr kan påklages innen tre uker etter illeggelsen. For beregning av fristen gjelder reglene i forvaltningsloven § 29 og § 30. Klagen utformes i samsvar med forvaltningsloven § 32.

Klagen fremsettes for myndigheten som ila overtredelsesgebyret og i det distrikt gebyret ble ilagt.

Førsteinstansen behandler klagen, og skal gi skriftlig begrunnelse dersom klageren ikke får medhold. Dersom særlige grunner tilsier det, kan førsteinstansen frafalle overtredelsesgebyr og forhøyet overtredelsesgebyr.

Klage som ikke gis medhold, jf. tredje ledd, kan innen tre uker etter at klageren er underrettet om resultatet kreves forelagt for tingretten. Førsteinstansen forbereder klagebehandlingen

§ 15. Kompetent tingrett

Førsteinstansen sender klagen til tingretten på stedet der gebyret ble ilagt

§ 16. Klagebehandlingen i tingretten

Tingretten behandler klagen, med mindre retten av særlige grunner mener klagen bør behandles av en annen tingrett.

Klageren skal innkalles til rettsmøte ved stevning. Klagen kan likevel avgjøres uten slikt rettsmøte, dersom retten finner det ubetenkelig.

Klageren behøver heller ikke innkalles når det bare skal avsies kjennelse. Dersom klageren eller vitner blir innkalt til rettsmøte, skal også førsteinstansen varsles.

Når det er bedt om oppfriskning for oversittelse av klagefrist i sak som skal behandles av tingretten, kan tingretten samtidig avgjøre selve saken.

Reglene i straffeprosessloven, herunder reglene i kapittel 30 om saksomkostninger, gjelder så langt de passer, jf. også vegtrafikkloven § 31a fjerde ledd. Bestemmelsene i straffeprosessloven kapittel 9 om offentlig forsvarer gjelder ikke. Forkynnelse i klagesaker kan utføres av polititjenestemann

§ 17. Nettoinntekt fra lavutslippssonen

Kommunen bestemmer selv hvordan nettoinntekten fra lavutslippssonen skal brukes på kollektivtransport-, trafiksikkerhets- og miljøtiltak for å redusere lokal luftforurensning.

Kommuner som har etablert felles lavutslippssone, avtaler seg imellom hvordan nettoinntekten skal brukes på tiltak nevnt i første ledd

§ 18. Avvikling og forlengelse av lavutslippssone

Kommunen kan selv avvikle en lavutslippssone eller tre ut av en felles lavutslippssone.

En kommune som har etablert en lavutslippssone eller flere kommuner som har etablert felles lavutslippssone, kan be om Statens vegvesens samtykke til forlengelse etter § 4. Kommunen skal vedlegge en evalueringsrapport om lavutslippssonen. Vegdirektoratet kan bestemme de nærmere krav til hva en slik evalueringsrapport

§ 19. Krav til system for betaling, kontroll og håndheving

Systemene for betaling, kontroll og håndheving skal kunne lagre opplysninger om kjøretøy, eieren og eventuelt føreren mv. i en IKT-applikasjon for bruk for betaling, kontroll og håndheving. Prinsippet om innebygget personvern skal følge løsningen og med en beskrivelse av hvordan dette er ivaretatt. Etableres lavutslippssone i flere kommuner skal disse kommunene samarbeide om felles systemer for betaling og kontroll, slik at registrering og betaling i en lavutslippssone gjelder for alle soner i hele landet. Kommunen(e) er ansvarlig for kostnadene for utvikling og drift av IKT-applikasjonen.

En kommune, som har innført gebyr for bruk av piggdekk i en nærmere fastsatt gebyrsone, jf. forskrift 7. mai 1999 nr. 437, kan legge til grunn dette systemet for registrering, betaling av gebyr, kontroll og håndheving, forutsatt at kommunen også her kan dokumentere at personvernet er forsvarlig ivaretatt

§ 20. Ikrafttredelse

Forskriften tret i kraft straks.

Vedlegg:

Forslag til konkrete endringer i lavutslippssone forskriften.

Skisse til forskrift om betalingssoner for biler av hensyn til klima, miljø og helse

En samordning av lavutslippssone for CO₂ og for NO₂ og eksosstøv

Vi presenterer her en skisse for å illustrere en tenkelig mulighet for felles forskrift. Denne forutsetter nytt hjemmelsgrunnlag i kapitel 2 og 3 i vegtrafikkloven. Dette er imidlertid ikke et ferdig utkast til forskriftstekst, men kun ment som et utgangspunkt for videre diskusjon og underveis-beslutninger. Vi ser det som nødvendig å foreta noen avstemminger med oppdragsgiver før vi eventuelt går videre med å lage et forslag til forskriftstekst med tanke på å sende dette på høring.

Mulig samordning med tanke på piggdekk

Til opplysning pågår det også et arbeid med å revidere forskrift om gebyr for bruk av piggdekk og tilleggsgebyr. Vi ser gode muligheter også for å inkludere dette tiltaket i en felles forskrift sammen med de nevnte lavutslipssonene og eventuelt nullutslippsoner.

Vi kommer med forslag om mulig samordning av lavutslippssone for CO₂, NO₂ og eksosstøv. Skisse til forskrift, der eksisterende tekst er brukt som grunnlag i svart skrift. Forslag om endringer og suppleringer er skrevet i **rød skrift**.

Forskrift om betalingssoner for biler av hensyn til klima, miljø og helse

Kap 1 Formål, definisjoner, betaling og soneavgrensning

§ 1-1. Formål

Formålet med denne forskrift er å redusere klimagassutslipp og lokal luftforurensning fra biltrafikken gjennom å gi rammeverk for å innføre, administrere, kontrollere og håndheve kommunale lavutslippssoner.

§ 1-2. Definisjoner

I denne forskriften menes med

- Lavutslippssone for CO₂: Et geografisk avgrenset område på offentlig veg, **med mulighet for lokale reduksjoner i CO₂-utslippet**, og der kommunen har fått samtykke til å innføre avgift for å få kjøre.
- Lavutslippssone for NO₂ og eksosstøv: Et geografisk avgrenset område på offentlig veg, **med behov for redusert eksosutslipp av NO₂ og svevestøv** fra bil, og der kommunen har fått samtykke til å innføre avgift for å få kjøre.
- Euroklasse: Den avgasstandard som bilen er godkjent med etter forskrift 5. juli 2012 nr. 817 om godkjenning av bil og tilhenger til bil vedlegg 1 eller forskrift 4. oktober 1994 nr. 918 om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr kapittel 25.
- Nullutslippsbiler: Biler som bare bruker elektrisitet eller brenselceller (hydrogen) til framdrift.

Definisjonene i forskrift 5. juli 2012 nr. 817 om godkjenning av bil og tilhenger til bil og forskrift 4. oktober 1994 nr. 918 om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr gjelder for øvrig tilsvarende for denne forskriften.

§ 1-3. Plikt til å betale

Plikten til å betale avgift i en sone kan omfatte alle biler. Betalingen skal gjelde for en tidsavgrenset periode, og skal være utført før kjøring i sonen. Gyldig betaling til én type sone skal være gyldig i betaling i en annen sone av samme type.

Betalingen skal registreres i kommunens system for betaling og kontroll. Inntektene fra sonen tilfaller kommunen. Kommunen kan i lokal forskrift fastsette nærmere bestemmelser som avgrenser størrelsen på avgiftssonen og når den skal være avgiftspliktig.

Plikten til å betale gjelder ikke:

- a. biler godkjent som utrykningskjøretøy
- b. bil med kjennemerke med gule tegn på blå bunn
- c. spesialinnredet motorvogn for transport av forflytningshemmede
- d. bil tilknyttet en forflytningshemmet med tillatt HC-kort fra en kommune.

§ 1-4. Priser

Avgift betales enten for ett eller flere døgn, eventuelt 24 timer fra betalingstidspunkt, eller for en eller flere kalendermåneder, eventuelt 30 dagers periode fra betalingstidspunkt. Ved brudd kan overtredelsesgebyr ilegges.

Prisene er:

- a. I en CO2-sone er prisen [for type bil] for ett døgn, eventuelt 24 timer, NOK ..., og for en kalendermåneder, eventuelt 30 dager, NOK ... , mens overtredelsesgebyret er prisen NOK ...
- b. I en lavutslippssone er prisen [for type bil] for ett døgn, eventuelt 24 timer, NOK ..., og for en kalendermåneder, eventuelt 30 dager, NOK ... , mens overtredelsesgebyret er prisen NOK ...

§ 1-5. Sonestørrelse, tidsavgrensning og krav til skilting

Kommunen fastsetter størrelsen på sonen. Sone skal være sammenhengende og enhetlig og sonegrensen tydelig og skiltet. I sonen skal trafikkavviklingen være forsvarlig. Kommunen kan etablere flere soner innenfor kommunen. Flere kommuner kan etablere en felles sone.

Sonen skal i utgangspunktet være avgiftsbelagt hele året, men kommunen kan vedta at betalingsplikten for å få kjøre i sonen bare skal gjelde utvalgte kalendermåneder i året.

§ 1-6. Fastsettelse av Euroklasse, vektklasse og drivstoff

Euroklasse, vektklasse og drivstoff fastsettes på bakgrunn av informasjon i bilens vognkort eller motorvognregisteret. Dersom vognkortet eller motorvognregisteret ikke inneholder slik informasjon, fastsettes Euroklasse i tråd med dato for førstegangsregistrering av bilen.

Kap 2 Krav til samtykke

§ 2-1. Innføring av sone

En kommunal sone krever samtykke fra Vegdirektoratet før den kan innføres.

Før samtykke kan gis skal kommunen legge fram:

- a. [dokumentasjon fra utredningen av det aktuelle tiltaket, hvilke nytteeffekter tiltaket skaper og hvordan dette skjer. Tiltaket skal være forholdsmessig, slik at ulempene av tiltaket er mindre enn de positive nytteeffektene Vegdirektoratet kan kreve at utredningen skal kvalitetssikres av en uavhengig tredjepart.]
- b. informasjon om planlagt sonestørrelse og skilting,
- c. informasjon om planlagte perioder sonen eventuelt ikke er betalingspliktig
- d. dokumentasjon på et forsvarlig system for registrering, betaling, informasjon overfor bilistene, kontroll, inkludert eventuelt planlagt oppsetting og plassering av faste kontrollpunkter, og håndheving,
- e. en vurdering av konsekvensene som den foreslåtte lavutslippssonen vil ha for personvernet, inkludert nytte av faste kontrollpunkter og automatisk sletting av opplysninger om kjøretøy som ikke skal ilegges overtredelsesgebyr.
- f. informasjon om kommunen har søkt Vegdirektoratet om å bli tildelt myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr, jf. forskriften § 10 og vegtrafikkloven § 31a, herunder informasjon om uttalelsen fra vedkommende politimester,
- g. informasjon om hvordan nettoinntekten fra lavutslippssonen skal brukes på kollektivtransport-, trafiksikkerhets og miljøtiltak.

Kap 3 Digitale systemer

§ 3-1. Registrering i digitalt system og betaling

For biler som er gebyrpliktige jf. § 3 skal korrekt informasjon om bilens kjennemerke og nasjonalitet, eieren og eierens adresse, euroklasse, bilens vektklasse, drivstoff og dato for førstegangsregistrering være lagt inn i kommunens betalingssystem, jf. § 19, og riktig gebyr betalt, før bilen kan kjøre i en lavutslippssone.

Eieren og føreren av bilen er solidarisk ansvarlig for at bilen er registrert i systemet, opplysningene er korrekte og riktig gebyr er betalt.

Kommunen gir de nærmere regler på hvordan dokumentasjon på betalt gebyr skal være synlig og eller tilgjengelig for kontroll. Enhver som vil kjøre lovlig i lavutslippssonen plikter å følge disse.

Betalt årsgebyr er gyldig ett år fra betalingsdato. Betaling for tretti dager har gyldighet fra betalingsdato og klokkeslett. Betaling av døgngebyr har gyldighet 24 timer fra betalingstidspunkt eller fra oppgitt dato og klokkeslett. Betalt gebyr er kun gyldig for én bil. Betalt gebyr i én lavutslippssone er gyldig i en annen lavutslippssone.

Refusjon for betalt årsgebyr kan gis dersom den aktuelle bilen ikke skal benyttes som forutsatt ved betalingen. Det gis refusjon for et halvt år dersom avtalen sies opp før det er gått et halvt år fra betalingsdato.

§ 3-2. Kontroll

Kontroll av biler som kjører i en lavutslippssone, kan utføres av myndighet som angitt i § 13.

Kontroll kan skje ved bruk av mobile eller faste enheter for automatisk kontroll. Automatisk system for stikkprøvekontroll kan settes opp som faste kontrollpunkter langs veg av kommunen eller annen kontrollmyndighet. Slike system skal merkes med formål og behandlingsansvarlig.

Oppsetting og plassering av faste kontrollpunkter krever samtykke fra Statens vegvesen.

§ 3-3. Krav til system for betaling, kontroll og håndheving

Systemene for betaling, kontroll og håndheving skal kunne lagre opplysninger om kjøretøy, eieren og eventuelt føreren mv. i en IKT-applikasjon for bruk for betaling, kontroll og håndheving. Prinsippet om innebygget personvern skal følge løsningen og med en beskrivelse av hvordan dette er ivaretatt. Etableres lavutslippssone i flere kommuner skal disse kommunene samarbeide om felles systemer for betaling og kontroll, slik at registrering og betaling i en lavutslippssone gjelder for alle soner i hele landet. Kommunen(e) er ansvarlig for kostnadene for utvikling og drift av IKT-applikasjonen.

En kommune, som har innført gebyr for bruk av piggdekk i en nærmere fastsatt gebyrsone, jf. forskrift 7. mai 1999 nr. 437, kan legge til grunn dette systemet for registrering, betaling av gebyr, kontroll og håndheving, forutsatt at kommunen også her kan dokumentere at personvernet er forsvarlig ivaretatt.

Kap 4 Håndheving

§ 4-1. Overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr for å kjøre gebyrpliktig bil i lavutslippssone kan ilegges om informasjon i kommunens betalingssystem ikke er oppgitt eller er oppgitt feil, gebyret ikke er betalt, eller det er betalt et for lavt gebyr, eller at dokumentasjon på betalt gebyr ikke er tilgjengelig for kontroll i henhold til kommunens bestemmelser om dette.

Overtredelsesgebyr kan bare ilegges dersom det med rimelighet kan forventes at eieren eller føreren av bilen burde ha vært klar over feilen.

Overtredelsesgebyr er minimum 500,- kroner, men kan ikke overstige gebyret for å kjøre tretti dager i lavutslippssonen.

§ 4-2. Ansvar for betaling av overtredelsesgebyr og forhøyet overtredelsesgebyr

Eieren av bilen er ansvarlig for å betale overtredelsesgebyret. Dersom føreren av bilen er en annen enn den som var registrert som eier ved overtredelsen, er de solidarisk ansvarlige for overtredelsesgebyret, med mindre bilen var fravendt eieren ved et lovbrudd.

Blanketten for overtredelsesgebyr skal festes på bilen sammen med innbetalingskort, leveres føreren eller sendes eieren eller føreren av bilen i posten.

Er overtredelsesgebyret ikke betalt innen tre uker etter at det er ilagt, kan det forhøyes med 1000,- kroner. Plikten til å betale overtredelsesgebyret og forhøyet overtredelsesgebyr gjelder selv om det klages på overtredelsesgebyret.

Overtredelsesgebyr og forhøyet overtredelsesgebyr tilfaller kommunen, dersom overtredelsen er håndhevet av kommunen. Overtredelsesgebyr og forhøyet overtredelsesgebyr tilfaller staten, dersom overtredelsen er håndhevet av politiet eller regionvegkontor, jf. § 13 første ledd.

§ 4-3. Inndriving av overtredelsesgebyr og forhøyet overtredelsesgebyr

Er overtredelsesgebyr ikke betalt innen tre uker etter illeggelsen, kan overtredelsesgebyr og forhøyet overtredelsesgebyr inndrives etter vegtrafikkloven § 38, men tidligst 14 dager etter at varsel om inndriving er kommet fram til den skyldige. Gebyr kan også inndrives hos eieren av bilen etter de samme prinsipper. Skyldneren har ikke erstatningsplikt for kostnader ved utenrettslig inndriving.

§ 4-4.Håndheving

En kommune kan etter å ha søkt Vegdirektoratet bli tildelt myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr, jf. vegtrafikkloven § 31a.

Ved manuell kontroll av parkerte biler skal kommunens personell være uniformert og ha fått tilfredsstillende opplæring. Kommunens personell som utfører kontroll skal bære synlig og lesbart legitimasjonskort og plikter å oppgi virksomhetens navn og tjenestenummer når dette forlanges av den som tjenestehandlingen direkte angår, politiet eller regionvegkontor.

Dersom flere kommuner har etablert felles lavutslippssone, skal kommunene samarbeide om felles håndheving.

Politi og Statens vegvesen kan, i tillegg til kommunen, ilegge overtredelsesgebyr, jf. § 10.

Kap 5 Klagebehandling

§ 5-1.Klage

Ilagt overtredelsesgebyr kan påklages innen tre uker etter illeggelsen. For beregning av fristen gjelder reglene i forvaltningsloven § 29 og § 30. Klagen utformes i samsvar med forvaltningsloven § 32.

Klagen fremsettes for myndigheten som ila overtredelsesgebyret og i det distrikt gebyret ble ilagt.

Førsteinstansen behandler klagen, og skal gi skriftlig begrunnelse dersom klageren ikke får medhold. Dersom særlige grunner tilsier det, kan førsteinstansen frafalle overtredelsesgebyr og forhøyet overtredelsesgebyr.

Klage som ikke gis medhold, jf. tredje ledd, kan innen tre uker etter at klageren er underrettet om resultatet kreves forelagt for tingretten. Førsteinstansen forbereder klagebehandlingen.

§ 5-2.Kompetent tingrett

Førsteinstansen sender klagen til tingretten på stedet der gebyret ble ilagt.

§ 5-3.Klagebehandlingen i tingretten

Tingretten behandler klagen, med mindre retten av særlige grunner mener klagen bør behandles av en annen tingrett.

Klageren skal innkalles til rettsmøte ved stevning. Klagen kan likevel avgjøres uten slikt rettsmøte, dersom retten finner det ubetenkelig.

Klageren behøver heller ikke innkalles når det bare skal avsies kjennelse. Dersom klageren eller vitner blir innkalt til rettsmøte, skal også førsteinstansen varsles.

Når det er bedt om oppfriskning for oversittelse av klagefrist i sak som skal behandles av tingretten, kan tingretten samtidig avgjøre selve saken.

Reglene i straffeprosessloven, herunder reglene i kapittel 30 om saksomkostninger, gjelder så langt de passer, jf. også vegtrafikkloven § 31a fjerde ledd. Bestemmelsene i straffeprosessloven kapittel 9 om offentlig forsvarer gjelder ikke. Forkynnelse i klagesaker kan utføres av polititjenestemann.

Kap 6 Andre bestemmelser

§ 6-1. Nettoinntekt fra lavutslippssonen

Kommunen bestemmer selv hvordan nettoinntekten fra lavutslippssonen skal brukes på kollektivtransport-, trafiksikkerhets- og miljøtiltak for å redusere lokal luftforurensning.

Kommuner som har etablert felles lavutslippssone, avtaler seg imellom hvordan nettoinntekten skal brukes på tiltak nevnt i første ledd.

§ 6-2. Avvikling og forlengelse av lavutslippssone

Kommunen kan selv avvikle en lavutslippssone eller tre ut av en felles lavutslippssone.

En kommune som har etablert en lavutslippssone eller flere kommuner som har etablert felles lavutslippssone, kan be om regionvegkontorets samtykke til forlengelse etter § 4. Kommunen skal vedlegge en evalueringsrapport om lavutslippssonen. Vegdirektoratet kan bestemme de nærmere krav til hva en slik evalueringsrapport skal inneholde.

§ 6-3. Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft straks.

Vedlegg

Svar fra Oslo kommune på spørsmål, 04022022

Viser først til relevante vedlegg for Oslo:

1. Bestilling fra MOS om utredning av nullutslippssone 2021
2. Første fagrapport fra BYM 2020
3. Trafikkanalyse nullutslippssone Norconsult 2021

Litt generell informasjon om arbeidet til Oslo kommune

Første bestilling fra Byrådsavdeling for mobilitet og samferdsel (MOS) ble sendt til BYM våren 2020, der det ble blant annet bedt om forslag til geografisk avgrensning for en nullutslippssone i Oslo. Dette ble levert i en faglig rapport (se vedlegg). Februar 2021 mottok BYM andre bestilling fra MOS om videre arbeid med nullutslippssone, som inkluderer å utrede nullutslippssone og komme med flere anbefalinger. Arbeidet med å utrede nullutslippssone ble gitt som et oppdrag til Multiconsult. Multiconsult er i gang med å gjennomføre trafikkanalyse av mulig innføring av sone, i tillegg til en konsekvensanalyse m.m. Rapporten skal etter planen ferdigstilles september 2022. Andre områder som skal utredes ligger i bestillingen. Medvirkning er en del av bestillingen, og er satt i gang av både BYM og Multiconsult. Oslo kommune har ikke bestemt endelig avgrensning, men i bestillingen fra MOS er det skissert et forslag som vi skal utrede, og som har blitt kommunisert ut. I forbindelse med andre bestilling fra MOS, beskrev BYM i sitt svar til MOS at når det gjelder 1. lovhjemmel, 2. håndheving av nullutslippssone og 3. skiltforskrift er dette noe som må avklares sammen med SVV/SD.

Rettslige vurderinger fra kommunenes side

Her refererer jeg til det samme som Bergen kommune, og lagt til grunn at PBL ikke gir det rammeverket vi søker for å etablere nullutslippssoner, og at Vegtrafikkloven §7 har vært paragrafen som vi mener gir nødvendig hjemmel for pilot. Oslo kommune (BYMs juridiske avd.) mener det er behov for bistand/avklaringer angående lovendring eller opprettelse av nasjonal forskrift eller lokal forskrift.

Definisjon av nullutslippssone/ Oslo kommunes definisjon av nullutslippssone:

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

Det har i vårt arbeid vært viktig å presisere at nullutslippssone betyr forbudssone, og ikke gebyrsone. Vi har ikke blitt enige mellom kommunene om definisjon av nullutslippssone, men de er nokså like. Vi kan gjerne enes om en felles definisjon, hos begge kommunene og sammen med SVV.

Lavutslippssone

Oslo kommune har fått bestilling på å utrede nullutslippssone, og ikke lavutslippssone. Inntil BYM mottar ny bestilling fra MOS om å inkludere lavutslippssone, vil selve utredningen fokusere på nullutslippssone.

Målsetting for prosjektet, måloppnåelse, samfunnsøkonomiske hensyn

Effektmål for Oslo: Nullutslippssone skal fremme overgang til nullutslippskjøretøy, slik at klimagassutslippene fra transport i Oslo reduseres. Oslo kommunes måldokument (effektmål og resultatmål) er under arbeid, og er ikke forankret i styringsgruppa eller hos MOS, men er et pågående arbeid. Vi har ingen tallfesta mål per i dag, da dette kan være utfordrende å teste/måle. Ønsker

gjern e å diskutere dette sammen med Bergen kommune og SVV. I Oslo kommunes utredning vil vi utrede den samfunnsøkonomiske effekten av tiltaket. Dette vil legges frem i en sluttrapport i september 2022.

Nullutslippssone for å redusere klimagassutslippene.

Oslo kommune tenker at nullutslippssone som inngår i klimaregnskap for hele kommunen. Altså ett av flere klimatiltak.

Vurdering kontroll/håndheving

Begge kommunene har vært i kontakt ANPR-tjenester. Tilbakemeldingene, kort fortalt, er at teknologien er moden, men det er usikkerheter knyttet til lovhjemmel og unntaksgrupper i sonen. Ønsker gjerne å diskutere dette med Bergen og SVV nærmere.

Andre spørsmål

- Er det blitt vurdert om framtidig nullutslippssone kan komme i konflikter med andre (juridisk bindende) kommunale bestemmelser? Bruksformål? Brukergrupper?

Prosjektgruppen i Oslo er ikke kjent med at nullutslippssonene vil komme i konflikt med andre juridisk bindende kommunale bestemmelser, men er klar over andre tilstøtende prosjekter, som vil ha en betydning for nullutslippssone, som for eksempel stenging av Ring 1. Det må likevel nevnes at vi ikke er klar over om det er gjort en grundig utredning av kommunale bestemmelser ifm. nullutslippssoneprosjektet.

- Eller: kan den komme i konflikt med konkurranseregler, mot gjeldende avtaler som utleie til parkeringsselskaper, andre interessenter og andre løpende kontrakter?

Dette vil forhåpentligvis medvirkningen avdekke. Vi samarbeider også med andre etater, som vil bistå i arbeidet med eventuelle avtale konflikter etc.

Med vennlig hilsen
Ragnhild Hoel Århus

Mobilitetsplan og utredning
Mobilitetsdivisjonen



Vedlegg

Svar fra Bergen kommune på spørsmål. 04.02.2022.

Tilgjengelig grunnlagsmateriale fra Bergen:

- Grønn strategi 2016 (tidl. sendt)
- Sweco utredning 2020 (tidl. sendt)
- Sak fra byråden av 06.08.21 (se vedlegg)
- Notat fra BME til byråden av februar 2021 (tidl. sendt)

Kan sende over tidligere sendte dokument hvis de har forsvunnet.

Fagspesifikke vurderinger

Mye av utredningsarbeidet har ventet på avklaringer fra nasjonalt hold – det gjelder spesielt dette med føring om riksvegnett/hovedvegnett. Fra Bergen sin side var det før Klimameldingen vurdert å utrede en større sone, men føringene som kom herfra gjorde at vi måtte snu om på arbeidet. I byrådsbestillingen av august 2021 skulle vi derfor vurdere en ny sone. Fra Bymiljøetaten ser vi på Vågsbunnen som aktuell, og er derfor gjenstand for vår utredning nå.

Vi har ellers sett mye-

- Bymiljøetaten i Oslo sin interne utredning av 2020
- utslippsanalysen som Norconsult gjennomførte før Oslo våren 2021
- ZERO sin virkemiddelanalyse for utslippsfri tungtransport for Klimaetaten i Oslo (nullutslippssoner/lavutslippssoner vurderes som virkemiddel) av vinter/vår 2021.

Gjennom Horizon 2020-prosjektet ULaaDs (Urban Logistics as an on-Demand Service) utveksler vi også informasjon med byen Gronningen som også jobber med nullutslippssoner.

Vårt fokus er særlig på konsekvensene tiltaket kan ha for omstillingen innefor vare- og tjenesteleveringsbransjen.

Trafikkanalyse

Det har blitt gjort en overordnet vurdering av de trafikale konsekvensene av Vågsbunnen i prosjektet, men dette skal våren 2022 suppleres med mer detaljerte analyser.

Det ble bl.a. gjennomført trafikkteiling 30. november 2021 (er planlagt ny telling våren 2022).

Dataene bearbeides i disse dager, og ses opp i mot tall fra tidligere tellinger/SVVs ÅDT informasjon/tall fra bomstasjoner.

Vi vil blant annet vurdere randsoneeffekten av tiltaket (forskyving av trafikk med fossile kjøretøy).

Det skal også, gjennom et luftkvalitetsprosjekt både Oslo og Bergen er med i (Urbanity – i samarbeid med NILU, TØI, OsloMet, Lillestrøm, Kristiansand), plasseres ut luftkvalitetsmålere og trafikkteilere.

I Bergen vil vi få målere i Vågsbunnen/Kong Oscars gate, som er sentralt plassert i vår ønskede pilotsone. Foreløpig fremdriftsstatus er at disse vil komme på plass over sommeren 2022.

Vi ser for oss å kunne komme med veldig konkrete trafikkdata for pilotsonen fra over sommeren, og som vil være brukbare gjennom pilotperioden (forskningsprosjektet har en 3 eller 4 års periode).

Vedr klimaanalyse

For Bergen er det bare mulig å etablere små pilotsoner innenfor gjeldende nasjonale føringer for prosjektet.

Pilotsonen i seg selv vil mest sannsynlig ha en mindre direkte effekt (utslipp innenfor sonen) på Bergens totale klimagassutslipp. Vi forventer at de store, direkte utslippskuttene først vil komme når vi har fått etablert en større sentrumssone. Som kjent sier Grønn strategi at Bergen skal etablere en nullutslippssone i hele sentrum innen 2030.

Vi ser likevel betydelig potensial for en indirekte signaleffekt av arbeidet og etableringen av pilotsoner. Det eksisterer ingen mal for hvordan en kan gå frem med en slik analyse, men vi analysearbeidet som Oslo ved Klimaetaten fikk gjort våren 2021, og evt videre arbeid som vil komme fra deres utredninger i 2022.

Bergen ser behov for å avklare, i lag med Statens vegvesen/Oslo, hva som er det nødvendige «scopet» for en klimaeffektanalyse av nullutslippssoner.

Vurdering kontroll/håndheving

Både Oslo og Bergen har vært i kontakt med leverandører av ANPR-tjenester (skiltgjenkjenningskamera) for å forhøre oss om mulighetene for bruk av dette til håndheving. Dette er utfordrende å diskutere i detalj når det er usikkert hvordan det vil være med håndhevingsmyndighet og mulighet for bruk av kamera som kontrollmiddel. Dette tar vi veldig gjerne diskusjon på.

Hvis vi ser dette er en farbar vei, kan vi også gjerne å tenke oss å sette opp kameraer ved ønskede snitt (som kun teller, og ikke gjennomfører kontroll) før sonene settes som operative. Slik får en mer detaljert informasjon om trafikken som berøres.

Dette kan vi diskutere nærmere ved anledning.

Spørsmål: Definisjon av nullutslippssone

Vi har behov for en omforent definisjon av nullutslippssone.

Det er viktig å sikre en felles forståelse hva vi mener når vi bruker begrepet.

- *Har dere i kommunene blitt enige om en identisk definisjon av nullutslippssone*

Svar

Oslo og Bergen har vedtak om å etablere nullutslippssoner, men det eksisterer ikke en felles definisjon som er vedtatt i enighet politisk mellom Oslo og Bergen.

For Bergen sin del har vi følgende definisjon: *En nullutslippssone skal være et avgrenset område der en ikke tillater lokal forurensing (NOx) eller klimagassutslipp (CO2).* Definisjonen ble vedtatt i Grønn strategi av 2016.

Dette forstås av Bymiljøetaten i Bergen som et mandat for å utrede en forbudssone, og det er også tilbakemeldingen vi får fra vår byrådsavdeling.

Lavutslippssoner er som kjent også en del av utredningsoppdraget, og vi mener dette må forstås som en avgiftsbasert sone.

Min opplevelse er at prosjektgruppene (og politiske bestillingshavere) i Oslo og Bergen har felles forståelse av begrepene nullutslippssone/lavutslippssone.

Spørsmål: Målsetting for prosjektet, måloppnåelse, samfunnsøkonomiske hensyn

Bestillingen vår er å etablere en pilot med nullutslippssoner (resultat), som et tiltak for å bli en fossilfri by innen 2030 (effekt).

Byråden har presisert at tiltaket virker å være spesielt nyttig mot omstilling innenfor vare- og tjenestenæringen.

I sak fra byråden for klima, miljø og byutvikling av 06. august 2021 fikk vi et fornyet utredningsmandat:

«Byråden gir sin tilslutning til at BME går i gang med å utrede et nytt forslag til avgrensning av nullutslippssone(r) i sentrum. Trafikale konsekvenser, klimaeffekter, praktisk gjennomføring og forslag til fremdriftsplan vil være sentrale bestanddeler i det videre arbeidet. BME må legge til rette for aktiv medvirkning av grupper som anses å bli særlig berørt.

Vår utredning videre skal svare ut disse spørsmålene. Grupper som anses å bli særlig berørt vil jo da være funksjonshemmede, beboere, lokalt næringsliv m.m., og må derfor være gjenstand for vår medvirkningsprosess.

Vi skulle starte opp medvirkningen i høst, men der vi ønsket noen avklaringer fra SVV før vi startet for fullt. Som kjent fikk vi raskt en stopp i framdriften fra SVV sin side – og vi satte derfor medvirkningen i bero.

Per 03. februar 2022, vil vi gjøre en ny vurdering av «oppstart av medvirkning» like etter vi har fått vårt oppstartsmøte med SVV igjen den 07. februar. Vi etablerte nylig en infoside om nullutslippssoner på våre hjemmesider, og er klare for å gå i dialog med lokale interessenter. Vi har tidligere gjennomført workshops med de store logistikkaktørene om nullutslippssoner generelt.

Fra et faglig synspunkt er det utfordrende å sette resultatmål for et prosjekt som frem til nå har vært et «levende objekt» mtp avklaring rundt avgrensning av sone, og differensiering på kjøretøytyper (som kjent ønsker byene å gi forbud først mot mindre kjøretøy pga hensyn til næringslivet/tilgjengelig teknologi).

Hvis SVV ser behov for at vi konkretiserer resultatmål i organisasjon og politisk, så kan vi følge opp dette.

Har dere fått utarbeidet konkrete for deres prosjekter:

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

Vår KPI er «antall fossile kjøretøy som kjører gjennom pilotsonen når den er i drift». Med et forbud, er det tenkt at denne skal være 0 når alle typer kjøretøy er inkludert.

KPI ved evt lavutslippssone er ikke spesifisert.

Det vurderes også KPIer om opplevelse av tiltaket/byromsforbedring pga mindre støy og/eller evt trafikk.

Det er i vårt budsjett satt av midler til å gjennomføre en for- og etter undersøkelse av tiltaket.

Det er bestilt en større gateromsoppgradering av Vågsbunnen (samme sone som nullutslippssonene). Det vil være vesentlige synergieffekter av begge prosjektene, med effekt og medvirkning med de direkte berørte.

Spørsmål: Nullutslippssone for å redusere klimagassutslippene.

Tenker dere først og fremst:

- Klimatiltak innenfor selve sonen?
- Nullutslippssone som inngår i klimaregnskap for hele kommunen?

Som jeg skriver i svaret over – vi ser på det som noe som gjelder hele klimaregnskapet for kommunen.

Dvs direkte innenfor sonen + reduksjon i klimautslipp grunnet omstilling i hele kjøretøyflåten.

Spørsmål: rettslige vurderinger fra kommunenes side

Iht vårt arbeid knyttet til rettslige vurderinger vil det være nyttig for oss å få vite mest mulig informasjon om deres vurderinger.

Det er viktig for oss å ha en bekreftelse at dette er blitt grundig utredet og vurdert fra kommunenes side.

For oss er det beste dersom kommunene er enige i og støtter de samme juridiske vurderingene fra kommunal side.

Viser til tidligere korrespondanse med prosjektgruppen i SVV, der jeg henviste til kommuneadvokaten i Oslo sin vurdering av 2017/2018 (?).

Basert på denne, har vi lagt til grunn at PBL ikke gir det rammeverket vi søker for å etablere nullutslippssoner, og at Vegtrafikkloven §7 har vært paragrafen som vi mener gir nødvendig hjemmel for pilot. Sweco gjennomførte også en juridisk vurdering for oss, og ser på vegtrafikkloven §7 som aktuell for forbudssone, og §13 for lavutslippssone.

Vår juridiske vurdering er videre at vi ønsker bistand fra SVV om i hvilken grad det evt vil være behov for lovendring eller opprettelse av nasjonal forskrift/lokal forskrift.

Juridisk bindende klimakrav, hhv konflikter/ målkonflikter mot andre gyldige krav/ bestemmelser

- *Er det blitt vurdert om framtidig nullutslippssone kan komme i konflikter med andre (juridisk bindende) kommunale bestemmelser? Bruksformål? Brukergrupper?*

Tiltaket er som kjent hjemlet i Grønn strategi av 2016 – dette er et strategidokument. Det utarbeides en revidert strategi nå i 2022.

Prosjektgruppen er så langt ikke kjent med at nullutslippssonene vil komme i konflikt med andre juridisk bindende kommunale bestemmelser.

Veg- og driftsavdelingene hos oss, som kjenner godt til handlingsrommet rundt regulering av offentlig veg, har ikke gitt noen tilbakemeldinger om ulovligheter rundt tiltaket som konsept.

Det vi har lagt til grunn er at særskilte grupper som for eksempel funksjonshemmede og utrykningskjøretøy ikke skal bli særlig berørt av tiltaket. Videre er det tenkt at vi skal bruke utredningsfasen til å identifisere evt andre grupper som må inngå i en unntaksgruppe.

- *Eller: kan den komme i konflikt med konkurranseregler, mot gjeldende avtaler som utleie til parkeringsselskaper, andre interessenter og andre løpende kontrakter?*

Det er gjennom medvirkningsoppdraget vi skal identifisere om det eksisterer noen kontraktsforhold vi ikke kjenner til som kan være til hinder for prosjektet/piloten. Dette vil være veldig høyt prioritert for oss. Dette med utleie av private parkeringsplasser er en aktuell case.

Hva gjelder klimakrav i kommuneplanen:

Det nærmeste vi kommer et juridisk bindende klimakrav i kommuneplanen, er formålsparagrafen (som er utledet fra målene i KPS), som sier bl.a.:

«§ 1 Formål (pbl § 11-5, jf §§ 3-1 og 1-1) Kommuneplanens arealdel skal bidra til å oppnå målene som er stilt i kommuneplanens samfunnsdel. Det pekes spesielt på at vi må:

- **sørge for en grønn, bærekraftig og klimanøytral byutvikling**
- fremme inkludering, likeverd og utjevne levekårsforskjeller
- fremme folkehelse og forebygge sykdom
- sikre gode oppvekstmiljø for barn og unge
- ivareta byens natur- og kulturlandskap, sammenhengende blågrønn struktur, naturmangfold og områder med ulike byplangrep, arkitektur og kulturminner
- oppgradere sosial, teknisk og blågrønn infrastruktur for å muliggjøre en tettbygd by
- fremme effektiv ressursutnyttelse, gjenbruk og deling
- bidra til effektive og forsvarlige plan- og byggesaksprosesser
- **for å minimere folks transportbehov i hverdagen**

Med vennlig hilsen

Lars Petter Klem

Prosjektleder

Seksjon for bærekraftig mobilitet | Plan- og utviklingsavdelingen

Bymiljøetaten i Bergen

Telefon: 48 89 39 59

Lars.klem@bergen.kommune.no



Måldokument for nullutslippssone i Oslo kommune

Forankring i styringsgruppa for nullutslippssone	Dato: 28.02.2022
Forankring i ledelsen (MOB, BYM)	Dato: 08.03.2022

1.1. Bakgrunn

Oslo har som mål å redusere sine direkte klimagassutslipp med 95% innen 2030 sammenlignet med 2009-nivå.

Hovedformålet med prosjektet er å redusere utslipp fra transport gjennom en omstilling av kjøretøyparken til nullutslippskjøretøy. Målene for nullutslippssone vil være rettet mot reduksjon av de direkte utslippene fra veitransporten i Oslo.

En nullutslippssone skal fremme overgang til nullutslippskjøretøy som et av flere tiltak for å redusere Oslos klimagassutslipp. Oslo kommunes klimastrategi setter overordnet mål for nullutslippssone at alle personbiler, varebiler og tungbiler skal være utslippsfri, eller bruke bærekraftig biodrivstoff innen 2030. Dette ligger til grunn for *kommunemålet* i nullutslippssoneprosjektet.

1.2. Definisjon av samfunns mål, effektmål og resultatmål

(kilde: Finansdepartementet 2010)

Samfunns målet er de overordnede målene for samfunnet. Effektmål er de direkte effektene tiltaket skal bidra til for å nå samfunns målet, mens resultatmålene er knyttet til selve prosjektgjennomføringen.

Samfunns mål/prosjekt mål: er et uttrykk for den nytte eller verdiskapning som et investeringstiltak skal føre til for samfunnet. Samfunns målet skal vise tiltakshavers/eiers intensjon og ambisjon med tiltaket.

Effektmål: Effektmålene er et uttrykk for den direkte effekten av tiltaket, for eksempel den virkningen/effekten tiltaket skal føre til for brukerne. Effektmålene skal være avledet av samfunns målet. Effektmålene skal kunne brukes til å velge mellom alternative løsninger (konsepter) og/eller begrunne valgt løsning. Det kan være å prioritere mellom ulike trafikantgrupper (gange, sykkel, kollektiv, vare/nyttetransport, privatbil), støy, luft, klima, trafiksikkerhet, trafikkreduksjon.

Resultatmål: angir de konkrete indikatorer/måltall og egenskaper som skal være oppnådd ved realiseringen/leveransen av tiltaket/prosjektet. Resultatmålene måles ved prosjektets ferdigstillelse. Resultatmålet angir de konkrete måltall og egenskaper som skal være oppnådd ved ferdigstillelsen av prosjektet. Resultatmålene er knyttet til kvalitet, kostnad og tid, eventuelt med andre relevante forhold som omdømme, helse/miljø/sikkerhet.

1.3. Prosjektmål og effektmål

Prosjektmål	
Nullutslippssone skal redusere klimagassutslipp fra transport i Oslo	
Effektmål (prioritert rekkefølge)	
Effektmål 1	Nullutslippssone skal fremme overgang til nullutslippskjøretøy i Oslo
Effektmål 2	Etablere en nullutslippssone (geografisk forbudssone) i Oslo der det kun er tillat med nullutslippskjøretøy
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)

1.4. Vekting av effektmål

I tabellen over er effektmålene rangert i en prioritert rekkefølge.

Vekting av mål handler om å ha et grunnlag for å vurdere hvilke mål som skal veie tyngst når ulike alternative løsninger/konsepter skal vurderes og anbefales.

Forklaring av effektmålene

Effektmål 1	Nullutslippssone skal fremme overgang til nullutslippskjøretøy i Oslo
Effektmål 2	Etablere en nullutslippssone (geografisk forbudssone) i Oslo der det kun er tillat med nullutslippskjøretøy

Det skal beregnes hvor stor andel og effekt en nullutslippssone vil ha på omstilling i kjøretøyparken fra fossile kjøretøy til nullutslippskjøretøy.

Prosjektet skal utrede geografiske områder som egner seg for en nullutslippssone og som vil bidra til en omstilling av kjøretøyparken. Det vil være unntaksgrupper i sonen som f.eks HC-kjøretøy og utrykningskjøretøy (MOS skal anbefale hvilke kjøretøy som skal ha unntak). Ved innfasing av en nullutslippssone vil det i første omgang gjelde alle lette kjøretøy. Deretter er det ønskelig at det også skal gjelde for alle typer kjøretøy (tunge) når flere tunge kjøretøy med nullutslippsteknologi er på markedet.

Andelen fossilbiler i motorvognregisteret i sonen skal kartlegges før og etter.
Andelen registrerte kjøretøy i motorvognregisteret i sonen før og etter skal Registreres.

Effektmål 3	Nullutslippssone hensyntar vare/nyttetransport og kollektivtrafikk (bylogistikk) i Oslo
--------------------	---

En nullutslippssone skal ikke ramme næringslivet og bylogistikken negativt. Konsekvenser av en nullutslippssone skal analyseres. Nødvendige avbøtende tiltak for å redusere konsekvensene for bylogistikk og næringsliv skal belyses. Aktørenes behov kartlegges gjennom medvirkningsprosessen. Sonen skal ikke medføre redusert fremkommelighet for kollektivtrafikken.

Effektmål 4	Nullutslippssone hensyntar mobiliteten for beboere i området
--------------------	--

Negative konsekvenser for beboernes mobilitet som bor innenfor sonen skal ikke være uforholdsmessig.

Effektmål 5	Nullutslippssone bruker teknologi og løsninger på håndheving og skilting som er enkle og effektive
--------------------	--

Håndhevingssystem og skilting av sonen skal være intuitivt og ikke skape trafikkfarlig situasjoner.

Effektmål 6	Nullutslippssone skal forbedre lokal luftkvalitet (NOx og partikkelforurensning) i Oslo
--------------------	---

Nullutslippssone skal bidra til å redusere NOx og partikkelforurensning fra vegtrafikk for å bedre den lokale luftkvaliteten. Det vil gjennomføres beregninger før og etter innføring av sonen. Analysen av luftforurensning vil være en kvalitativ vurdering eller en kvantitativ beregning med utgangspunkt i resultatene fra trafikkberegningene.

1.5. Resultatmål

Resultatmålene er utarbeidet på grunnlag av hensikten med prosjektet beskrevet i prosjektbestillingen. Det er også knyttet mål til økonomi, fremdrift, miljø og kvalitet

Tema	Resultatmål
1. HMS	• Nullutslippssone skal ikke øke trafikkstøy og bidra til økt lokal luftforurensning • Nullutslippssone skal ikke redusere trafiksikkerheten for alle trafikantergrupper
2. Økonomi	• Utredningen av en nullutslippssone skal gjennomføres etter innmeldt budsjett • Beregne estimert inntektstap og livsløpskostnader ved innføring av nullutslippssone (tapte p-inntekter, håndheving, skilting, tilrettelegging for ladeinfrastruktur) • Kostnadsberegne og anbefale et håndhevningsystem for nullutslippssone
3. Fremdrift	• Utredningsrapport med anbefaling av konsept og gjennomføringsplan skal være ferdigstilt september 2022 • Oversendelse av utredningsrapport til MOS innen 1. november 2022 • Lovhjemmelsgrunnlag for etablering av en nullutslippssone vinter 2023 • Etablering av en pilot for nullutslippssone i løpet av første halvdel av 2023
3. Kvalitet	• Trafikkberegninger med klimagassberegninger gjennomføres med bruk av RTM23+ • Vurdering av luftforurensning og støy tar utgangspunkt i trafikkberegningene • Aktørene fra aktøranalysen skal inviteres til å melde inn sine behov for en nullutslippssone. Alle behov skal vurderes for å ivareta bylogistikk for næringslivet og mobiliteten til beboere • Skilting av nullutslippssone skal ta utgangspunkt i dagens skiltnormaler og ikke genere trafikkfarlige situasjoner • Samarbeid med vegmyndighet Statens vegvesen. Møteserie mellom kommunene Bergen/Oslo og Statens vegvesen.

Vedlegg. Notat: Klima og nullutslippssone forankret i kommunale planer: Oslo og Bergen kommune

Til:
Fra:
Kopi til:

Saksbehandler: Frida Hambro Angell
Tlf saksbeh. 97510365
Vår dato: 03.02.2022

Oslo kommune

Oslo kommunes overordnede klimamål er å redusere klimagassutslippene med 95% innen 2030 sammenliknet med 2009-nivå og nullutslippsby innen 2050. Dette er vedtatt i **kommuneplan 2018–2022, samfunnsdelen**. I samme plan skriver de at den største utfordringen for utslippsreduksjoner i Oslo er transportsektoren, som står for litt over halvparten av klimagassutslippene. Dermed kreves det store endringer i denne sektoren. For å oppnå en nullutslippsby bruker kommunen begrepet «innenfra og ut-grepet». Det vil si at byen skal ha nullutslipp i indre by først. Indre by har lavest personbilbruk, og er allerede et satsningsområde i prosjektet «bilfritt byliv».

I **kommuneplanens juridiske arealdel fra 2015** (under revisjon). Står det at formålet med planen er å sikre en bærekraftig og klimanøytral byutvikling. Den nevner ikke nullutslippssoner (eller lavutslippssoner), men den legger frem resultater fra transportanalyser for viser sterk trafikkvekst som bidrar til økte klimagassutslipp. I tillegg til trafikkvekst kommer økte klimagassutslipp som følge av fravær av begrensning for biltrafikken. «Dersom kommunens mål om redusert CO²-utslipp skal nås, må statlige og kommunale investeringer og virkemidler fremme kollektivtransport, gang og sykkel, samtidig som biltilgjengeligheten reduseres».

Planprogram for kommuneplanens arealdel. Samfunnsdelen av kommuneplanen danner grunnlaget for revisjonen, og arealdelen vil være en konkretisering av denne. Arealdelen skal ta sikte på å blant annet bidra til å nå målene om nullutslipp og redusere klimagassutslipp gjennom blant annet å prioritere utvikling innenfra og ut. «Arealdelens mest sentrale virkemiddel for å bidra til nullutslippsmålet ligger i samordningen av areal og transport.». Planprogrammet nevner ikke nullutslippssone.

Klimastrategi for Oslo mot 2030. Klimamål for Oslo kommune: «Oslos klimagassutslipp i 2030 er redusert med 95 prosent sammenliknet med 2009». For å få til dette må bruken av fossil energi være ned mot null. Selv om fokuset er på nullutslippsteknologi, det vil si el og hydrogen, vil likevel biogass og andre

biodrivstoff som er bærekraftig produserte være en viktig del av klimaløsningen for kjøretøy. Oslo kommune ønsker at deres klimaarbeid skal være foregangsarbeid for andre kommuner, det vil si at andre kommuner lett skal kunne kopiere arbeidet kommunen gjør. Ett av fem hovedmål i strategier er å redusere klimagassutslippene. Det er i tillegg en rekke satsningsområder for å oppnå kommunens klimamål.

Det viktigste satsningsområdet i denne sammenhengen er satsningsområde 15 som sier at «Oslo kommune skal samarbeide tettere med stat, region og andre storbyer for å sikre at vi blir en nullutslippsby som er rustet til å takle de klimaendringene som kommer». For å få til dette vil byrådet påvirke utforming av statlige virkemidler og ha dialog med regjeringen for å sikre handlingsrom for nullutslippssoner begrunnet i klimagassutslipp «om nødvendig gjennom forskriftsendring». Satsingsområde 3, 4 og 5 omhandler reduksjon av biltrafikken ved å overføre persontransport til sykkel, gange og kollektiv, at personbiler skal være utslippsfrie innen 2030, kollektivtrafikk innen 2028 og at varebiler skal være utslippsfrie innen 2030.

Økonomiplan 2021–2025. En av satsningene som trekkes frem som viktige er økt satsning på klimatiltak. Det er i **budsjettet** innarbeidet 6 mill. i 2021 og 4 mill. i 2022 for arbeidet med nullutslippssoner og ladeinfrastruktur. Oslo kommunes **klimabudsjett** er en del av økonomiplanen. En av fem satsninger for å kutte klimagassutslipp fra veitrafikk i Oslo er å etablere en eller flere nullutslippssoner. «I nullutslippssonen blir tilgangen til området forbeholdt kjøretøy med nullutslippsløsninger (el, hydrogen eller biogass). Slike soner vurderes å kunne ha stor effekt dersom de er store nok og dekker de fleste kjøretøyklasser. Arbeidet med utvikling av nullutslippssoner skal styrkes i 2021 og 2022 med sikte på ikrafttredelse i løpet av byrådsperioden». I klimabudsjettet skrives det at kommunen kan nå klimamålene i 2030 forutsatt videre tiltaksutvikling. Det betyr at «innføringen av nye og forsterkede virkemidler nasjonalt vil være helt avgjørende for Oslos måloppnåelse. Får å nå målene er det viktig at barrierer som hindrer kommunene i å sette inn nødvendige tiltak blir fjernet. Dette gjelder blant annet adgang til å innføre nullutslippssoner med klimabegrunnelse».

Bergen kommune

I Bergen kommunes **Planstrategi 2019–2023** står det at ett av fire hovedmål for Bergen kommune er: «Bergen skal være Norges grønneste by der klima- og

miljøhensyn legger premissene for samfunnsutviklinga». Videre skriver de at Bergen Kommune har erklært klimakrise.

Bergen kommunes **kommuneplan** består av **samfunnsdelen Bergen 2030** fra 2015 og **arealdelen KPA2018** fra 2019. I samfunnsdelen finner vi målet om 50% reduksjon innen 2030 sammenliknet med 1991 og bli et nullutslippssamfunn. Ett av de sentrale satsningsområdene for Bergen er: «Bergen skal ha en bærekraftig vekst som ivaretar klima- og miljøhensyn». Dette skal nås ved blant annet å endre reisevaner i byen, og prioritere utslippsfri transport. I tillegg skal Bergen være en pådriver for å ta i bruk nye løsninger for klimavennlig byutvikling. I arealdelen av kommuneplanen står det at satsningsområdene (også dette på klima) fra samfunnsdelen gir direkte føringer for arealdelen. Kommunen viser til nullvekstmålet om at veksten i persontransport skal tas med sykkel, kollektiv og gange, men Bergen kommune ønsker å redusere persontrafikken med 10%.

I kommunens **klimabudsjett for 2022** ser vi at klimapolitikken til kommunen har utviklet seg siden kommuneplanens samfunnsdel ble vedtatt. Kommunens klimamål er nå 50% reduksjon av klimagasser innen 2023 sammenliknet med 1991-nivå, og at Bergen kommune skal være fossilfri innen 2030. Dette skal nås med følgende målsetninger:

- «Alle nye personbiler skal være fossilfrie fra 2025
- All lettere varetransport i Bergen gjøres med fossilfrie kjøretøy fra 2025
- Bergen kommune skal legge til rette for fossilfri tungtrafikk og anleggsdrift i 2025
- Byrådet har startet opp rullering av Grønn strategi med økte ambisjoner om at Bergen skal være en utslippsfri by i 2030»

Veitrafikk er den største utslippskilden i Bergen og står for 40% av kommunens klimagassutslipp. Både byplanlegging for mindre transportbehov og restriksjoner mot unødig bilbruk er noe av det som kan gjøres.

I klimabudsjettet er det en egen post som heter «samletiltak» der vi finner nullutslippssoner. Poster heter «samletiltak: Byutvikling, ladeinfrastruktur, bilfrie bydeler, varelevering, sykkeltiltak og hjertesoner». I beskrivelsen av tiltaket står det at dette er en rekke deltak der alle er rettet mot reduksjon av utslipp fra diesel- og bensinforbruk. Tiltakene retter seg både mot incentiver til mindre bilkjøring og incentiver til nullutslippskjøretøy. Nullutslippssone i sentrum er ett av disse tiltakene. Det er satt av 74,39 millioner kroner til dette samletiltaket i 2022. I 2023 er det satt av 59,92 millioner kroner, i 2024 80,75 millioner kroner og i 2025 77,13 millioner kroner. Dette er beregnet å føre til en årlig reduksjon på mellom 16 682 og 19 004 tonn CO₂-ekvivalenter.

I Handlings- og økonomiplan 2022–2025, budsjett 2022 står det at nullutslippssoner i sentrum er vedtatt. Det foreslås i budsjettet å sette av 2,5 millioner til arbeidet med en pilot, og for å oppnå målet om at hele Bergen sentrum skal være nullutslippssone innen 2030. 1 million skal gå til utredninger/anskaffelser, 1 million skal gå til infrastruktur i 2023. det er satt av 0,5 millioner til evaluering av pilotsonen.

Grønn strategi fra 2016 er under revisjon og skal bli Bergen kommunes nye klimastrategi, men den er ikke ferdig enda. Nullutslippssone trekkes også frem som ett av to hovedmål for å redusere personbiltrafikken. Målet var i utgangspunktet å innføre nullutslippssone i deler av Bergen sentrum innen 2020, og at hele Bergen skulle være nullutslippssone innen 2030. strategien har også gjort viktige vurderinger av gjennomføring av nullutslippssone:

«Nullutslippssoner kan i første fase legges til trafikkerte sentrumsgater som ikke er en del av hovedveinettet og med få parkeringsplasser til beboere. Den første fasen kan gi nullutslippskjøretøy bedre tilkomst til utvalgte deler av sentrum, men bør ikke utestenge fossilbaserte kjøretøy fra større områder. Bestemmelsen bør gjelde både privatbiler, varebiler og busser. For å unngå uheldige fordelingsmessige konsekvenser bør ordningen først innføres i gater der det ikke bor så mange. I tillegg bør det velges ut gater med en viss mengde varelevering. Miljøgevinsten for byen vil være stor dersom varetransporten blir fornybar.»

I strategien poengteres det videre at dette må gjennomføres i samarbeid med relevante aktører.

Oppfølging av Klimakur 2030 - nullutslippssoner og utslippskutt fra bygge- og anleggsplasser

Miljødirektoratet viser til bestilling fra KLD 19. mars 2020 om å levere:

"Et notat som gir en klimafaglig og rettslig vurdering av behovet for å gjøre eventuelle endringer i regelverket for å klargjøre kommunens hjemmelsgrunnlag for å regulere klimagassutslipp.

Notatet bør redegjøre for status og gi en kort gjennomgang av de rettslige utgangspunktene per i dag, herunder om forholdet mellom relevante bestemmelser i plan- og bygningsloven og forurensningsloven med forskrifter.

Videre ber vi om at dere skisserer og vurderer ulike alternativer for å gi mer treffende regler for å dekke behovet som kommune og stat har til å regulere klimagassutslipp fra bygge- og anleggsplasser og fra lokal transport, herunder særlig nullutslippssoner. Vi ber også om en vurdering av fordeler og ulemper med å gi kommunene en slik utvidet hjemmel, herunder en overordnet samfunnsøkonomisk vurdering."

Vi takker for utsatt frist på oppdraget til 24. april. Dette notatet er svar på bestillingen. Vi har innhentet informasjon fra Oslo kommune og Bergen kommune i forbindelse med oppdraget.

Innhold

1. Oppsummering og konklusjon	2
2. Nullutslippssoner	4
a) Dagens status.....	4
b) Juridisk vurdering.....	5
c) Klimafaglig vurdering	10
d) Samfunnsøkonomisk vurdering.....	14
e) Mulige alternative virkemidler	16
3. Krav om utslippskutt fra bygge- og anleggsplasser	17
a) Dagens status.....	17
b) Juridisk vurdering.....	18
c) Klimafaglig vurdering	21
d) Samfunnsøkonomisk vurdering.....	22
e) Mulige alternative virkemidler	25

1. Oppsummering og konklusjon

I dette notatet gir Miljødirektoratet en rettslig, klimafaglig og overordnet samfunnsøkonomisk vurdering av to virkemidler for å kutte klimagassutslipp i kommunene: krav om nullutslippssoner og krav om utslippskutt fra bygge- og anleggsplasser. Aktuelle lover knyttet til disse virkemidlene er forurensningsloven, plan- og bygningsloven og vegtrafikkloven. Ved behov må forståelsen og rekkevidden av plan- og bygningsloven og vegtrafikkloven avklares med henholdsvis Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet.

Hovedkonklusjonene i notatet er:

Nullutslippssoner:

- Rettslig: 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. 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.
- Klimafaglig: Vi antar at den viktigste klimaeffekten av nullutslippssoner vil være raskere innfasing av nullutslippskjøretøy for varetransport (primært varebiler og lastebiler). Vi har gjort noen beregninger av potensiell effekt basert på en kartlegging fra TØI og tiltaksvurderinger fra Klimakur. Dersom alle byområdene med nullvekstavgift innfører nullutslippssoner rettet mot varedistribusjon (som eneste nye virkemiddel for utslippsfrie varebiler og lastebiler) i 2025 får vi et potensial på over 200 000 tonn CO₂ hvert år fram til 2030, og 1,3 millioner tonn CO₂ i hele perioden 2025-2030. Dette er et grovt estimat som indikasjon på et teoretisk potensial, og er en betydelig forenkling. Innføring av nullutslippssoner kan også gi økt salg av nullutslippsvarebiler og -lastebiler, som også gir utslippsreduksjon utenfor nullutslippssonene. Dette er ikke inkludert i regnestykket.
- Samfunnsøkonomisk: Det er både fordeler og ulemper ved kommunal regulering vs. statlig regulering. Kommunal regulering gir mulighet for lokal tilpasning, og kan i fravær av tilstrekkelige nasjonale virkemidler øke gjennomføringsevnen. På den andre siden kan ulike regler lokalt gi uforutsigbarhet for næringslivet og større administrativ byrde for forvaltningen. For å avhjelpe ulik praksis kan det være hensiktsmessig å utarbeide nasjonal veiledning e.l. Nyttene ved innføring av nullutslippssoner er primært reduserte utslipp av CO₂, lokal luftforurensning og støy. Kostnaden kommer blant annet i form av kostnadsøkning på innføring av

nullutslippskjøretøy for næringsliv, bedrifter og kunder som berøres. For kommunene vil det være administrative kostnader til etablering og oppfølging.

Krav om utslippskutt fra bygge- og anleggsplasser:

- Rettslig: Vi har sett på aktuelle lovverk å hjemle krav om utslippskutt fra bygge- og anleggsplasser i, og vurderer at begrensninger i plan- og bygningslovens formål og virkeområde gjør det mindre hensiktsmessig å innføre krav om kutt av klimagasser fra bygge- og anleggsplasser etter dette lovverket. Vi vurderer at en mer treffende mulighet er å benytte forurensningsloven, ved å fastsette ny forskrift i medhold av forurensningsloven § 9 som regulerer klimagassutslipp fra bygge- og anleggsplasser. Dette kan være en felles nasjonal forskrift eller i særskilte kommunale forskrifter. Ettersom tilbudet av utslippsfrie anleggsmaskiner fortsatt er begrenset og at omfanget og arten av anleggsvirksomhet rundt om i landet varierer kraftig, er det etter vår vurdering mest nærliggende at en eventuell regulering skjer på kommunalt nivå med mulighetene dette gir for lokal tilpasning. Dette vil isåfall kreve at kommunen delegeres myndighet til dette fra Klima- og miljødepartementet.
- Klimafaglig: Utslipp som inngår i denne vurderingen er utslipp fra byggvarme og bruk av maskiner og kjøretøy inne på byggeplassen. Hvor stor del av utslippene som kan reduseres med å stille krav, avhenger av hvordan kravet utformes. Det vil for eksempel være av betydning om det innføres en nasjonal regulering eller særskilte kommunale forskrifter. Potensialet er også avhengig av hvor tidlig man kommer i gang med å sette krav – vi har vurdert 2023, 2025 eller 2027. Potensialet er naturlig nok større jo tidligere man setter krav. Hvis en regulering gjør at mellom 50-100% av alle utslipp fra bygge- og anleggsplasser reduseres fra 2023, tilsvarer dette et utslippskutt på 3,3-6,6 millioner tonn CO₂-ekv. i perioden 2023-2030. Hvis man kommer i gang i 2025 blir kuttet på 2,4-4,9 millioner tonn fram til 2030, og kommer man i gang først i 2027 blir kuttet 1,6-3,2 millioner tonn. Hvor stort potensialet for utslippskutt er vil også variere med om man innfører forbud mot fossilt brennstoff (evt. krav om fossilfri anleggsplass), kontra dersom man stiller krav om nullutslipp. En hovedforskjell vil være hvor mye biodrivstoff som tas i bruk, vs. nullutslippsløsninger.
- Samfunnsøkonomisk: Fordelene og ulempene ved kommunale krav til utslippskutt fra bygge- og anleggsplasser er i stor grad de samme som for nullutslippssoner. For å avhjelpe ulik praksis kan det være hensiktsmessig å utarbeide veiledning e.l. Nyttene av krav til bygge- og anleggsplasser vil være reduserte utslipp av CO₂, lokal luftforurensning og støy. Krav om utslippskutt kan bidra til forsert utvikling av ny teknologi i hele markedet, ut over det enkelte prosjekt/kommune. Kostnadene vil primært være merkostnader for aktørene i næringen til nye maskiner og byggvarmeløsninger. Særlig større anleggsmaskiner er en umoden teknologi med høy kostnad i dag. Begrensninger i tilgang til elektrisitet kan også utgjøre en kostnad. For byggvarme kan det derimot være lønnsomt for aktørene å bytte ut fossil energi med fossil- eller utslippsfrie energiløsninger, men dette krever ofte bedre planlegging fra byggherre og entreprenørenes side.

2. Nullutslippssoner

a) Dagens status

Slik Miljødirektoratet forstår det, innebærer en nullutslippssone at det innenfor et nærmere avgrenset område stilles krav (forbud) til klimagassutslipp fra kjøretøy som kjører på arealer som av kommunen er regulert til vei. 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.

Det fremgår av Klimakur 2030 (kommunekapittelet, s. 362) at flere av kommunene med ambisiøse klimamål viser til såkalte "nullutslippssoner" som nødvendige for å kutte klimagassutslipp fra veitransport. Både Bergen kommune og Oslo kommune trekker frem at de ser for seg at virkemiddelet nullutslippssone først og fremst skal bidra til å redusere utslipp av klimagasser knyttet til *næringstransport*, nærmere bestemt utslipp fra levering av varer og tjenester på vei (varebiler, lastebiler mv.), ikke primært utslipp fra *persontransport* på vei. Resonnementet er at kommunen gjennom å regulere viktige soner for levering av varer og tjenester (avgrensede, primært i sentrumsområder i byene), vil gi et insentiv til leverandører til å bytte ut egne kjøretøy, fra bensin/diesel til utslippsfrie alternativer (f.eks. elbil). Virkemiddelet vil dermed kunne gi økt markedsintroduksjon av utslippsfrie kjøretøy generelt, og bidra til utslippskutt ut over den avgrensede geografiske sonen som en eventuell regulering vil gjelde for. I Klimakur 2030 er virkemiddelet nullutslippssone vurdert etter samme logikk, under kapittelet om veitransport og tiltakene for økt andel utslippsfrie lette og tunge varebiler, samt redusert transportomfang gjennom bedre logistikk for varelevering på vei¹.

Nullutslippssone er noe annet enn lavutslippssone

I en lavutslippssone er det ikke forbud mot noen typer kjøretøy, men det påløper et gebyr for å ferdes i sonen med visse typer biler. En lavutslippssone er altså en økonomisk regulering, mens i en nullutslippssone er det et forbud mot kjøretøy med fossile utslipp.

Ulike former for lavutslipps- og nullutslippssoner brukes i en rekke land for å redusere forurensningen i områder med mye trafikk, og de er i hovedsak rettet mot å redusere lokal luftforurensning. Sonene er utformet på ulike måter, og enten opprettet som forbud mot kjøretøy som ikke tilfredsstiller utslippskravene (altså en form for nullutslippssone), eventuelt at de kjøretøyene som ikke tilfredsstiller kravene må betale gebyr (altså en form for lavutslippssone)². (Vi er usikre på om reguleringene i Europa er direkte sammenliknbare med de definisjonene vi legger til grunn her. Begrepene brukes også i noen grad om hverandre.) De fleste slike reguleringer som er innført i Europa er utformet som forbudssoner, altså en form for nullutslippssoner. Eksempler er Sverige, Danmark, Tyskland

¹ Prinsipielt vil virkemiddelet også kunne treffe tiltak innen skipsfart, som innfasing av el- og hydrogenkjøretøy, tiltak på cruiseskip (f.eks. i fjordene) og andre tiltak for sjøfart, fiske og havbruk. Kilde: Klimakur 2030, s. 456. Ingen av byene har utredet eller trekker frem effekter på skipstransport, og vi har ikke sett nærmere på dette.

² Kilde: [Tiltakspakke for fossilfritt sentrum](#), Oslo kommune 2019.

og Nederland, som har innført soner med forbudsløsning³. London innførte også nullutslippssone på noen veier i 2019⁴, og arbeider for å opprette nullutslippssone i London sentrum fra 2025, men er helt i startfasen for dette⁵.

Status for innføring av lavutslippssoner og nullutslippssoner i Norge

Ingen norske byer har så langt vi vet innført verken lavutslippssoner eller nullutslippssoner. Oslo og Bergen har begge vurdert å innføre *lavutslippssoner*, men har så vidt vi forstår gått bort fra dette til fordel for innføring/økning av miljødifferensiering i eksisterende bomringer, som er ansett som et mer treffsikkert virkemiddel.⁶

Når det gjelder *nullutslippssoner*, har Oslo og Bergen fortsatt planer om å etablere dette (i tillegg til gebyrbaserte virkemidler som miljødifferensiering i bomring). Dette fordi gebyrbaserte virkemidler ikke er nok for å nå lokale klima- og transportmål⁷.

- Bergen har vedtatt mål i "[Grønn strategi for Bergen](#)" om å innføre en nullutslippssone i deler av Bergen sentrum innen 2020, og gjøre hele sentrumsområdet til nullutslippssone innen 2030. De vil teste ut etablering av nullutslippssone i en pilot (noen avgrensede kommunale veier) i Bergen. De har pekt seg ut et område, og hatt dialog med næringslivet, som er positive. Men dette er under utredning og vil ta tid.⁸
- I Oslo er det vedtatt i [byrådserklæringen fra høsten 2019](#) at byrådet vil etablere det de kaller en "miljøsoner" som er ment å ha noenlunde samme innhold som en nullutslippssone: "Vi vil søke staten om å etablere en pilot med miljøsoner innenfor Bilfritt byliv-området, med mål om at det i løpet av 2020 kun skal være tillatt med utslippsfrie privatbiler, og fra 2023 kun for utslippsfrie lette varebiler. Det skal lages en forutsigbar opptrappingsplan for ulike områder og kjøretøy."

Relevante nasjonale målsetninger

Regjeringen har satt som mål at innen 2030 skal varedistribusjon i bysentra være tilnærmet utslippsfri. Det er ikke etablert konkrete virkemidler for å gjennomføre dette. I Klimakur 2030 ble det vurdert at en etterspørsel etter nullutslippsleveranser, dedikerte parkeringsplasser til nullutslippskjøretøy, større differensiering i bomringen mellom nullutslipps- og diesel-/bensin-kjøretøy og nullutslippssoner vil kunne bidra til måloppnåelse.

b) Juridisk vurdering

Tidligere juridiske vurderinger i regi av Oslo og Bergen kommune

³ Kilde: [Innst. St. 239, 2015-2016](#). Nederland (med [Rotterdam i spissen](#)) er så vidt vi vet de som har kommet lengst med nullutslippssoner, hvor det i klimaplanen fra 2019 er bestemt at 30-40 av de største byene skal ha nullutslippssoner i sentrum for logistikk fra 2025.

⁴ Kilde: [Artikkel fra the Guardian, 2019](#).

⁵ Kilde: [Webinar om temaet fra mars 2020](#).

⁶ Se f.eks. [Oslo kommunes tiltakspakke for fossilfritt sentrum fra 2018](#), og utredning fra Norconsult på oppdrag fra Oslo kommune om [Klimavennlig trafikanbetaling i Oslo \(2020\)](#) som blant annet viser at det vil være svært krevende å nå mål om reduserte utslipp fra veitransport, selv med økte satser i bomringen.

⁷ Se f.eks. [utredning fra Norconsult på oppdrag fra Oslo kommune, 2020](#). som peker på behov for ytterligere virkemidler, spesielt for tungtransport.

⁸ Bergen kommune fikk [støtte fra Klimasats til å utrede nullutslippssone i 2018](#). Pilotprosjektet skulle vært i gang innen 2020, men er av ressursmessige årsaker forsinket. Foreløpig rapporteringsfrist er høst/vinter 2020.

Både Oslo og Bergen har utredet ulike juridiske muligheter for å etablere nullutslippssoner/ "miljøsoner". Kommuneadvokaten i Oslo, samt Plan- og bygningsetaten og Klimaetaten, har gjort juridiske vurderinger (både av veitrafikkloven, plan- og bygningsloven og forurensningsloven), samt klimafaglige vurderinger. Vurderingene viser til at hjemmelsgrunnlaget for både nullutslippssoner og lavutslippssoner ligger i veitrafikkloven ([kap II § 7 første ledd](#) for nullutslippssoner og [kap III § 13 syvende ledd](#) for lavutslippssoner). Det er gitt en egen [forskrift om lavutslippssoner](#), men det er ikke gitt noen tilsvarende forskrift for nullutslippssoner.

Et innspill fra Oslo kommune som ble gjengitt Klimakur 2030 var at det etter deres vurderinger var usikkert hvorvidt og i hvilken utstrekning bestemmelsen i veitrafikklovens § 7 kunne anvendes til å etablere nullutslippssoner utelukkende av hensyn til klima, eller av hensyn til både lokal luftkvalitet og klima⁹. Klimakur 2030 pekte derfor på andre muligheter ut over veitrafikkloven, som plan- og bygningsloven, og konkluderte med at det kunne være behov for "presiseringer av kommunens adgang til å begrunne reguleringer etter plan- og bygningsloven i klimahensyn. En alternativ innretting for et slikt virkemiddel kan være å vedta bestemmelser med samme effekt med utgangspunkt i PBL, med en avklaring av hvordan slike bestemmelser stiller seg til Samferdselsdepartementets myndighet etter veitrafikkloven § 7. Disse mulighetene er ikke nærmere utredet."

Kommuneadvokaten i Oslo har vurdert bruk av forurensningsloven og plan- og bygningsloven (og skiltmyndigheten etter veitrafikkloven), og konkluderte med at "verken skiltmyndighet etter vegtrafikkloven § 5, forurensningsloven eller plan- og bygningsloven gir hjemmel til å innføre forbud eller avgiftssone rettet spesielt mot kjøretøy med (høye) klimagassutslipp." De peker på det ikke kan utelukkes at § 7 første ledd kan benyttes som hjemmel for å innføre lavutslippssoner ut fra generelle klimahensyn. De konkluderer videre med at myndigheten til å benytte § 7 i veitrafikkloven ligger til staten, ikke til kommunene.

Miljødirektoratets juridiske vurdering

I det følgende vil vi gi en gjennomgang av de rettslige utgangspunktene per i dag når det gjelder muligheten til å fastsette nullutslippssoner. Deretter vil vi skissere og vurdere ulike alternativer for framtidig rettslig regulering, samt vurdere fordeler og ulemper ved å gi kommunen myndighet på dette området.

Forurensningsloven

Forurensning i det ytre miljø omfattes i utgangspunktet av forurensningslovens virkeområde, jf. lovens § 3 første ledd. Miljødirektoratet legger til grunn at klimagassutslipp regnes som forurensning, jf. § 6 første ledd alternativ 1. Av forurensningsloven § 5 annet ledd følger det at forurensningsloven ikke gjelder for forurensning "fra det enkelte transportmiddel". Når det gjelder forurensning fra veigående kjøretøy gjelder i stedet det som er fastsatt i vegtrafikkloven. Samtidig følger det av 5 første ledd at forurensningsmyndigheten kan bestemme at forurensningsloven gjøres gjeldende for forurensning "fra veger". Med bakgrunn i at det etter vårt syn er mest nærliggende å anse nullutslippssoner som en

⁹ Samferdselsdepartementet uttaler at hovedformålet er å begrense lokal luftforurensning, men at det er mulig å "hensynta utslipp av klimagasser jfr. § 7 i lavutslippssoneforskriften: ...Gebyret skal differensieres ut fra euroklasse og kan differensieres ut ifra drivstoff og vektklasse." SD viser i samme brev til § 7 i veitrafikkloven for etablering av permanente soner av hensyn til klima. Kilde: Brev fra SD til Zero, 01.10.2018.

regulering som i praksis retter seg mot klimagassforurensning som skriver seg fra fremdriften til det enkelte kjøretøy på vei, er det etter vår vurdering tvilsomt om § 5 første ledd åpner for at Klima- og miljødepartementet kan bestemme at forurensningsloven kan regulere klimagassutslipp fra veier. Vi viser til at forarbeidsuttalelsene til § 5 forutsetter at forurensning knyttet til fremdriften av kjøretøy på vei i hovedsak reguleres av samferdselsmyndigheten. Samlet sett innebærer dette at forurensningsloven etter vår vurdering i dag vanskelig kan brukes til å innføre nullutslippssoner.

Vegtrafikkloven

Ifølge vegtrafikkloven § 7 første ledd kan bestemte grupper av kjøretøyer forbys. Forbudet kan begrenses til å gjelde visse veier og innenfor et bestemt tidsrom. Et spørsmål er om klimahensyn alene kan være grunnlag for å forby visse kjøretøy med hjemmel i § 7, i og med at klimaendringer ikke var en like aktuell problemstilling på tidspunktet bestemmelsen ble fastsatt. Etter sin ordlyd åpner bestemmelsen etter vårt syn for å fastsette avgrensede soner der det forbys kjøring med kjøretøy som slipper ut klimagasser fra fossilt drivstoff. Videre viser vi til daværende statsråd Ketil Solvik-Olsens brev 29. januar 2016 til Stortingets energi- og miljøkomite hvor det blant annet fremkommer følgende:

"I vegtrafikkloven § 7 første ledd er det hjemmel til å innføre varige forbud mot bestemte grupper av kjøretøy, eventuelt deler av denne gruppen, innenfor et område. Denne hjemmelen gir således mulighet til å forby biler med bestemte Euroklasser eller biler med bestemte drivstoff innenfor en sone."

Vi viser også til brev fra Samferdselsdepartementet til miljøstiftelsen Zero i 2018, som viser til § 7 i vegtrafikkloven for etablering av permanente soner av hensyn til klima. Myndigheten til å treffe avgjørelse etter vegtrafikkloven § 7 ligger etter det vi forstår i dag hos Samferdselsdepartementet.

Plan- og bygningsloven

Miljødirektoratet legger til grunn at plan- og bygningsloven er et vesentlig rettslig verktøy for reduksjon av klimagassutslipp. Etter vår forståelse er det særlig ved fastsetting og utforming av arealbruk, infrastruktur og byggverk o.l. at plan- og bygningsloven fremstår som mest egnet til å oppnå reduserte klimagassutslipp. Samt samfunnsplanlegging, ref. statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.

Fastsetting av nullutslippssoner er imidlertid slik vi forstår det en form for regulering av utslipp fra kjøretøy. Vi har vurdert muligheter i konkrete bestemmelser i plan- og bygningsloven som kan tenkes å være relevante som rettslig grunnlag for slik utslippsregulering nedenfor. Etter hva vi kan se er det henholdsvis § 11-8 tredje ledd bokstav a i kapittel 11 om kommuneplan og § 12-7 nr. 7. i kapittel om 12 om reguleringsplan som i hovedsak synes å kunne være aktuelle hjemler for å fastsette nullutslippssoner.

Kommuneplanens arealdel - hensynssoner

Hva gjelder kommuneplanens arealdel, er det ifølge § 11-8 mulig å fastsette såkalte hensynssoner. Det fremgår Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 217 at "[h]ensikten med å skille ut hensynssoner ... er å vise hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for." Ifølge § 11-8 tredje ledd bokstav a kan hensynssone fastsettes med bakgrunn i "miljørisiko". I hensynssoner fastsatt etter § 11-8 tredje ledd

bokstav a kan det gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter innenfor sonen. Det følger av Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 218 at hensynssoner med bakgrunn i fare eller miljørisiko blant annet gjelder

"... sone utsatt for skred, ras, flom, akutt forurensning eller radonstråling, støysone, sone for militær virksomhet, sone rundt flyplass, sone rundt kraftlinjer, sone for sikring av vannforsyning mv. Sonen har til hensikt å sikre mot fare eller ulykke, og å hindre miljøulempe eller forurensning [vår understrekning]."

I lys av dette er det Miljødirektoratets syn at de beste grunner taler for at det i hovedsak er miljørisiko i form av *lokale* miljøulemper eller forurensning med *lokal* effekt som det må anses å være aktuelt å hindre ved fastsetting av hensynssone etter § 11-8 tredje ledd bokstav a. I og med at klimagassutslipp i seg selv ikke fører til nevneverdige ulemper der utslippene skjer, kan vi vanskelig se at det er det er hjemmel i denne bestemmelsen til å fastsette hensynssoner som forbyr klimagassutslipp fra kjøretøy innenfor sonen.

Reguleringsplaner – trafikkregulerende tiltak

Når det gjelder reguleringsplaner, følger det av plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 7 at kommunen kan gi bestemmelser om "trafikkregulerende tiltak ...". I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 234 fremgår følgende om bestemmelsen:

"Det kan gis bestemmelser om ulike typer trafikkregulerende tiltak knyttet til blant annet typen trafikk eller kjøremønster, kollektivprioritering og bombruk, sommer- og vinterbruk, inkludert rekkefølgebestemmelser. Det må her i praksis ofte foretas en samordning i forhold til samferdselsmyndighetenes anvendelse av bestemmelser i vegloven og vegtrafikkloven, politiets myndighet mv. ..."

Nullutslippssoner har ikke til hensikt å bøte på trafikale utfordringer eller å fastsette en bestemt arealbruk, men er i hovedsak begrunnet i å redusere klimagassutslipp fra kjøretøy på arealer som av kommunen er regulert til vei. Slik vi forstår ordlyden i § 12-7 nr. 7 sammenholdt med de ovenfor siterte forarbeidsuttalelsene til bestemmelsen, kan vi derfor vanskelig se at den gir hjemmel til å fastsette nullutslippssoner.

Alternativer for rettslig regulering

Forurensningsloven

Bruk av forurensningsloven til å regulere klimagassutslipp fra kjøretøy kan muliggjøres ved å endre lovens § 5 annet ledd slik at denne typen forurensning "flyttes" fra vegtrafikkloven til forurensningslovens virkeområde. Som nevnt ovenfor kan det heller ikke utelukkes at Klima- og miljødepartementet med hjemmel i § 5 første ledd kan bestemme at forurensningsloven kan regulere klimagassutslipp fra veier. En slik lovendring eller beslutning vil imidlertid bryte med systematikken i forurensningsregelverket, der forurensning fra det enkelte transportmiddel i dag er forutsatt regulert av de relevante sektorlovene for de ulike transportmidlene. Vi antar at hensiktsmessigheten av en eventuell lovendring av § 5 annet ledd eller beslutning etter § 5 første ledd må avklares med samferdselsmyndighetene før det er aktuelt å vurdere dette nærmere.

Vegtrafikkloven

Etter vår vurdering er det vegtrafikkloven eller avgjørelse eller forskrift gitt i medhold av denne som det på generelt grunnlag er mest nærliggende at regulerer klimagassforurensning fra kjøretøy på arealer som av kommunen er regulert til vei, inkludert fastsetting av nullutslippssoner. Vi viser for det første til at all trafikk med motorvogn på vei omfattes av reglene i vegtrafikkloven, jf. lovens § 1. Videre viser vi til at også forurensning fra slik trafikk omfattes av det som er fastsatt i vegtrafikkloven, jf. forurensningsloven § 5 første ledd. Vi viser også til at bestemte grupper av kjøretøyer kan forbys med hjemmel i § 7 første ledd, etter vår forståelse også av klimahensyn.

Vi legger til grunn at innføring og avgrensning av nullutslippssoner krever utstrakt lokalkunnskap for å vurderes på en forsvarlig måte. I så måte antar vi at kommunen kan ha bedre forutsetninger for myndighetsutøvelse på dette området enn statlige samferdselsmyndigheter. Vi viser til at flere kommuner har ytret ønske om slik myndighet, mens samferdselsmyndighetene ikke synes å ha tatt initiativ til innføring av dette.

For at kommunen skal kunne fastsette nullutslippssone med hjemmel i den gjeldende bestemmelsen om dette i vegtrafikkloven § 7 første ledd, kreves det at myndigheten til å treffe avgjørelse etter bestemmelsen delegeres fra Samferdselsdepartementet til kommunen. Etter Miljødirektoratets vurdering er det imidlertid mer nærliggende at Samferdselsdepartementet gir forskrift i medhold av vegtrafikkloven § 7 om at kommunen – eventuelt med samtykke fra samferdselsmyndigheten – kan fastsette nullutslippssoner. En forskrift vil kunne ta noe lengre tid enn delegering av myndighet, men vil til gjengjeld kunne legge til rette for mer lik praktisering på tvers av kommuner. Illustrerende i så måte kan være den eksisterende [forskrift om lavutslippssoner for biler](#).

Plan- og bygningsloven

Bruk av plan- og bygningsloven til å fastsette nullutslippssoner krever etter vår vurdering sannsynligvis lovendring, enten i § 11-8 om hensynssoner i kapittel 11 om kommuneplan, og/eller i § 12-7 i kapittel 12 om reguleringsplaner.

Kommuneplanens arealdel - hensynssone

For at det i kommuneplan kan fastsettes hensynssone for klima, kan § 11-8 tredje ledd endres ved å innføre en mulighet til dette. Som nevnt synes imidlertid formålet med hensynssoner å være å ivareta lokale forhold knyttet til fare eller miljørisiko. Ettersom klimagassutslipp ikke påvirker lokal fare eller miljørisiko direkte, er det klima i et globalt perspektiv som i så fall vil måtte anses som avgjørende for å fastsette slike hensynssoner. Etter Miljødirektoratet syn fremstår det derfor som lite treffende å regulere klimagassutslipp gjennom krav i lokale hensynssoner fastsatt etter plan- og bygningsloven § 11-8.

Reguleringsplaner – krav som regulerer klimagassutslipp fra transport

For at det i reguleringsplaner kan fastsettes nullutslippssoner, kan § 12-7 endres ved å tilføye at det er anledning til det. Ettersom forarbeidene til bestemmelsen peker på at det er trafikale utfordringer og arealbruk – altså lokale forhold – bestemmelsen er ment å omfatte, er det etter vår vurdering lite treffende å bruke reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven som rettslig grunnlag for å fastsette slike soner. Vår oppfatning styrkes av at det allerede synes å være hjemmel til å fastsette nullutslippssoner i vegtrafikkloven § 7, som er den aktuelle sektorloven for forurensning fra transportmidler på vei.

c) Klimafaglig vurdering

I vurderingen av klimagassutslipp har vi lagt til grunn at nullutslippssonene rettes mot varebiler og lastebiler, dvs. ikke persontransport. Nullutslippssoner har til nå ikke vært implementert i Norge, og det finnes derfor ikke empiriske data på effekt på utslipp.

Nullutslippssoner kan bidra til reduserte klimagassutslipp på to måter:

1. Opphør av kjøring med varebiler og lastebiler som har klimagassutslipp i nullutslippssonene.
2. Økt salg av nullutslippsvarebiler og -lastebiler, som også gir utslippsreduksjon utenfor nullutslippssonene.

Det er krevende å beregne hvilken effekt innføring av nullutslippssone vil ha på salget av nullutslippskjøretøy (punkt 2), og effekten vil avhenge av hvordan næringsaktører tilpasser seg. De kan erstatte sine fossile kjøretøy med en tilsvarende varebil eller lastebil som går på el eller hydrogen, eller det kan tenkes at de velger utslippsfrie kjøretøy og transportmidler som er mindre enn det de bruker i dag. For eksempel kan gods lastes om fra store lastebiler i et samlastsenter utenfor sonen til utslippsfrie mindre lastebiler, varebiler, små godskjøretøy eller lastesykler, som så frakter varer i nullutslippssonen. Det kan tenkes at nullutslippssoner gir en raskere utskifting av kjøretøyparken generelt, altså skroting av kjøretøy før endt levetid eller at de selges ut av landet. Vi har derfor ikke anslått klimaeffekt av punkt 2. Det som er sikkert er at næringstransport med klimagassutslipp i selve nullutslippssonen vil opphøre (punkt 1), og vi forsøker å estimere klimaeffekten av dette under.

Hvor stort er utslippet fra varebiler og lastebiler i byområder i dag?

I det [kommunefordelte klimagassregnskapet](#) beregnes utslippene til alle kommuner og fylker i Norge. Regnskapet omfatter de direkte utslippene som skjer innenfor kommunens geografiske grense. Utslipp fra veitrafikk beregnes ved bruk av modellen NERVE. Dette er en såkalt 'bottom-up'-modell, hvor man innhenter informasjon om veinettet som er i kommunen (inkludert fartsgrenser, stigningsforhold m.m.), mengden kjøretøy og hvilken bilpark som kjører på veiene. Dette kobles mot detaljerte utslippsfaktorer for å beregne utslipp. Regnskapet inkluderer gjennomgangstrafikk som skjer i kommunen.

Tabell 1 viser klimagassutslipp fra varebiler og lastebiler i utvalgte bykommuner med byvekstavtaler.

Tabell 1: Klimagassutslipp i 2018 fra varebiler og lastebiler i utvalgte kommuner med byvekstavtaler. Kilde: Miljødirektoratets kommunefordelte klimagassregnskap.

Kommune	Varebiler	Lastebiler (inkl. trekkvogner)
Oslo	119 617	140 931
Bergen	43 962	88 295
Drammen	23 062	12 307
Stavanger	17 616	22 617
Trondheim	16 496	30 608
Kristiansand	12 573	31 575
Sarpsborg	12 522	27 675
Fredrikstad	9 724	10 677
Tromsø	7 656	14 795
Porsgrunn	7 522	5 576

Skien	6 611	3 784
Sum, tonn CO2-ekv.	277 361	388 840

Effekten av å innføre nullutslippssoner vil avhenge av hvilke områder i kommunene som inkluderes i sonen, hvilke kjøretøytyper og næringsformål som omfattes, med mer. For å kunne estimere utslippseffekten har vi derfor tatt utgangspunkt i et tenkt scenario.

Utslippseffekt fra nullutslippssone rettet mot varedistribusjon

I Nederland, hvor de har kommet lengst i arbeidet med nullutslippssoner, er sonene rettet mot varetransport.¹⁰ I kvantifisering av utslippseffekt har vi tatt utgangspunkt i det samme.

Transportøkonomisk institutt (TØI) gjorde i 2019 beregninger av varedistribusjon i utvalgte byområder med belønningsavtaler, bymiljøavtaler eller byvekstavtaler,¹¹ med bakgrunn i SSBs undersøkelser om transportytelser for lastebiler og varebiler, supplert med informasjon fra Autosysregisteret. Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim, Kristiansand, Drammen og Tromsø er inkludert, i tillegg til de to byområdene Grenland (Skien, Porsgrunn og Siljan) og Nedre Glomma (Sarpsborg og Fredrikstad). Beregningene på trafikkarbeid fra varedistribusjon¹² med varebil og lastebil er vist i Tabell 2 og Tabell 3. Vi har brukt dette trafikkarbeidet. Tallene har stor usikkerhet, og trafikkarbeidet for lastebiler og varebiler er ikke direkte sammenliknbart fordi varebiltallene inkluderer kjøring i hele kommunen, ikke bare i sentrumsområder. Nullutslippssoner rettet mot varedistribusjon er bare ett mulig scenario. Scenarioet treffer utslippene fra varebiler godt, men kun en liten del av lastebilene.

¹⁰ <https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Zero-Emission-Zones-for-Freight-Lessons-from-the-Netherlands>

¹¹ TØI 2019: "[Nullutslipp fra varedistribusjon i byer innen 2030? Hvilke virkemidler og insentiver finnes?](#)"

¹² Varedistribusjon omfatter i beregningen all næringstrafikk med varebiler. Dette inkluderer kjøring med varebiler for håndverkere og andre mobile tjenesteytere. Privat kjøring er ikke inkludert. For lastebil er det inkludert distribusjonsruter med lastebil, samt regionale transporter til sentrum (men ikke fra/til havn), avfallshenting fra hushold og næring og trafikk fra regionale terminaler til byterminaler (dvs samleterminaler og depoter). Lastebiltransport til/fra bygg og anlegg, store bulktransporter, transport mellom nasjonale terminaler og mellom disse og store lager, inkluderes ikke. Det gjør heller ikke tunge/store transporter til/fra industri eller langtransport med semitrailer/vogntog av hele lass til/fra samme mottaker.

Tabell 2: Antall lastebiler og trafikkarbeid fra varedistribusjon til/fra og innen bysentra. Her er det ingen kolonne for elektriske lastebiler, ettersom det kun finnes en håndfull slike i Norge. Gjennomsnittstall for årene 2016-2018. Kilde: SSBs lastebilundersøkelse 2016-2018/TØI (2019).

Byområde	Lastebiler	
	Antall biler	Trafikkarbeid (tusen kjørte km)
Oslo innenfor ring 3	984	14 416
Stavanger sentrum	359	6 108
Drammen sentrum	217	2 735
Bergen sentrum	278	5 223
Tromsø sentrum	189	3 170
Trondheim sentrum	181	1 789
Kristiansand sentrum	81	1 312
Nedre Glomma*	1 385	28 897
Grenland*	631	11 986
Sum	3 674	63 650

*Tall for Nedre Glomma og Grenland gjelder hele byregionen, ikke sammenlignbart med de øvrige byene.

Tabell 3: Næringstransport med varebiler i bykommuner med belønningsavtaler, bymiljøavtaler eller byvekstavtaler, i 2018. Kilde: SSBs Varebilundersøkelse 2018/TØI (2019).

	Antall biler	Andel elektriske biler	Antall turer med gods (i tusen)	Trafikkarbeid (i tusen kjørte km)
Oslo	56 505	2,9%	10 040	486 914
Stavanger	10 101	0,9%	2 307	123 125
Drammen	8 291	0,8%	529	33 935
Bergen	9 573	2,3%	2 558	96 331
Tromsø	3 274	1,3%	937	47 511
Trondheim	6 442	2,2%	1 227	70 189
Kristiansand	5 686	0,7%	1 188	52 163
Nedre Glomma	8 270	0,8%	1 045	71 965
Skien	4 250	0,8%	993	30 923
Sum	112 394	2,2%	20 825	1 013 057

I estimatet har vi lagt til grunn at hybridkjøretøy ikke tillates, og kun kjøretøy uten forbrenningsmotor som el- og hydrogen får adgang til sonen. Det kan tenkes at det opprettes unntak for enkelte kjøretøy eller næringer, vi har sett bort fra dette. Videre forutsetter vi at innføring av nullutslippssoner ikke gir endring i etterspørselen av varer og tjenester i området. Trafikkarbeidet (kjørte kilometer) fra varedistribusjon i sonen reduseres altså ikke som følge av innføring av nullutslippssone. Vi har også forutsatt at sonene ikke fører til at trafikken utenfor sonene øker, ved at kjøretøy får lengre reisevei for å unngå nullutslippssonen.

Vi presiserer at det ikke er planer eller politiske målsetninger om å innføre lav- eller nullutslippssoner i alle disse byene vist i tabellene ovenfor. Det er likevel et mulig utgangspunkt for å vurdere potensiell klimateffekt av nullutslippssoner, ettersom det er relativt oppdaterte beregninger, og med en geografisk avgrensning (bysentrum/tettsteder) som er relevant for virkemiddelet nullutslippssoner.

For å beregne potensiell klimaeffekt, kan vi se for oss at *alle disse byene* innfører nullutslippssoner, f.eks. fra 1.1.2025 (som nevnt kjenner vi ikke til målsetninger om dette ut over i Oslo og Bergen). Vi tenker oss at ingen andre tiltak gjennomføres for å øke innfasingen av nullutslippsvarebiler og -lastebiler (ut over referansebanen). Dvs. nullutslippssone blir det eneste virkemiddelet for å få realisert tiltaket.

Videre holder vi trafikkarbeidet i områdene angitt i Tabell 1 og Tabell 2 fast. Som utslippsfaktor har vi brukt framskrivningene fra referansebanen i NB2020 og Klimakur for varebiler og lastebiler. Disse utslippsfaktorene representerer et nasjonalt gjennomsnitt fra hele kjøretøyparken, inkl. biodrivstoff og forventet effektivisering og elektrifisering fra vedtatt politikk. (Dette er altså en annen og forenklet tilnærming sammenliknet med den kommunale klimagasstatistikken, som er en 'bottom-up'-beregning.) Basert på dette har vi beregnet et estimat på årlige utslipp fra varedistribusjon i disse områdene, vist i Tabell 4.

Tabell 4: Estimat for utslipp fra varedistribusjon i byområdene, i tonn CO₂.

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Varebiler	174 377	170 715	166 914	163 014	159 031	154 971
Lastebiler	61 382	60 871	60 313	59 710	59 064	58 375
Sum utslipp	235 760	231 586	227 227	222 725	218 094	213 346

Nullutslippssoner vil i teorien kunne fjerne hele dette utslippet. Med disse forutsetningene vil nullutslippssoner potensielt redusere utslipp med over 200 000 tonn CO₂ hvert år fra sonene innføres i 2025, og 1,3 millioner tonn CO₂ i hele perioden 2025-2030. Dette er et grovt estimat som indikasjon på et teoretisk potensial, og er en betydelig forenkling.

For varebiler er utslippet overestimert ved at utslippet inkluderer hele kommunen, ikke bare sentrumsområder. Utslippet kan også være overestimert ved at varebiler og lastebiler i disse byområdene vil kunne ha lavere utslipp som følge av nyere kjøretøy eller flere nullutslippskjøretøy enn landsgjennomsnittet. Økt salg av nullutslippsvarebiler og -lastebiler, som følge av innføring av sonene, og som også gir utslippsreduksjon utenfor disse områdene, er heller ikke inkludert. Det kan tenkes at med en varslet regulering vil aktørene tilpasse seg sonen i noe tid før sonene trer i kraft, og at man dermed oppnår en utslippsreduksjon i byområdene i forkant av innføring av nullutslippssoner.

Om vi ser for oss at kun Oslo og Bergen kommune innfører nullutslippssoner i byene sine fra 2025, og resten av byområdene innfører det fra 2030, gir det en potensiell utslippsreduksjon fra varedistribusjon, vist i Tabell 5, på totalt 780 000 tonn CO₂ i perioden 2025-2030.

Tabell 5: Estimat for utslippsreduksjon i tonn CO₂ fra varedistribusjon ved innføring av nullutslippssoner i Oslo og Bergen fra 2025, resten av byområdene fra 2030.

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Varebiler	174 377	170 715	166 914	163 014	159 031	154 971
Lastebiler	61 382	60 871	60 313	59 710	59 064	58 375
Sum utslippsreduksjon	118 241	115 966	113 599	111 165	108 675	209 859

d) Samfunnsøkonomisk vurdering

Størrelsen på både negative og positive effekter av innføring av nullutslippssoner vil variere med sonenes fysiske omfang og geografiske lokalisering, kommunenes behov for administrasjon, etterlevelsen av reguleringene, eventuelle unntak og aktørenes tilpasning til og kostnader ved å etterkomme reguleringen. Det er derfor ikke mulig å fastslå om nytten ved kommunale nullutslippssoner vil overstige kostnadene, eller hvor store nytte- eller kostnadsvirkningene vil være.

Fordeler ved kommunal regulering

Kommunene kjenner best sin egen situasjon, og hvilke områder som kan være (u)egnet for nullutslippssoner. I fravær av tilstrekkelige nasjonale virkemidler kan kommunalt regulerte nullutslippssoner øke gjennomføringsevnen. Innføring av nullutslippssoner vil bidra til reduserte globale og lokale utslipp.

Ulemper ved kommunal regulering

Lokale bestemmelser gir større total administrativ byrde enn nasjonale virkemidler fordi mye av det samme administrative arbeidet må utføres i alle kommuner som innfører nullutslippssoner. Det er påregnelig at ikke alle kommuner benytter virkemiddelet, noe som gjør at det sannsynligvis treffer færre enn et nasjonalt virkemiddel kunne gjort.

Dersom det er åpning for variasjon i gjennomføring og regler fra kommune til kommune gir det mindre forutsigbarhet for aktører som opererer i flere kommuner, for eksempel entreprenører eller transportører. Det vil være krevende for aktørene å sette seg inn i og etterkomme flere ulike regelverk samtidig.

Forutsetninger for kommunal regulering

For å hindre mange ulike reguleringer og å redusere den administrative byrden for kommunene kan det være hensiktsmessig å utarbeide veiledning eller nasjonale regler. Dette vil gi økt forutsigbarhet for aktørene som opererer på tvers av kommunegrenser.

Nytte ved nullutslippssoner

Nullutslippssoner vil redusere utslippene av både CO₂, lokal luftforurensning og støy. Nullutslippssoner fører til at det blir strengere kriterier for å kjøre i utvalgte områder av byene. Forbudet mot utslipp fra enkelte kjøretøygrupper innenfor sonen gjør at transport blir mindre praktisk og mer kostbar innenfor sonene for mange aktører; transport med konvensjonelle kjøretøy vil ikke lenger være tillatt, og videre drift forutsetter derfor investeringer i nye utslippsfrie transportløsninger. Økte kostnader ved transport innenfor sonene vil sannsynligvis føre til lokal trafikkreduksjon. Videre kan nullutslippssoner bidra til å vri kjøretøyparken fra kjøretøy med forbrenningsmotor til nullutslippskjøretøy. Økt bruk av nullutslippskjøretøy i næringstransport vil bidra til en omstilling av næringslivet som er i tråd med politiske mål om reduserte utslipp og en grønnere økonomi.

Dersom nullutslippssonene medfører at andelen nullutslippskjøretøy i kjøretøyparken øker generelt vil det føre til reduserte utslipp både innen og utenfor sonene.

Ved en innføring av nullutslippssoner kan aktørene på kort sikt tilpasse seg ved i størst mulig grad å benytte de tilgjengelige nullutslippskjøretøyene eller andre utslippsfrie transportløsningene innenfor sonene, og fremdeles benytte kjøretøy med

forbrenningsmotor utenfor sonene. En slik tilpasning kan redusere effekten på lokale utslipp utenfor sonene. Denne effekten forventes å være midlertidig, da nullutslippskjøretøy forventes å falle i pris de kommende årene og bli lønnsomme sammenliknet med konvensjonelle kjøretøy.

Det er nylig gjennomført et større arbeid med å modellere og kvantifisere effektene av tiltak mot svevestøv i forbindelse med vurdering av [reviderte grenseverdier for svevestøv](#). Det fremkommer at det er store helsegevinster ved å redusere befolkningens eksponering for svevestøv, og at gevinstene typisk er store i byene der det bor mange mennesker tett. Prosjektet har ikke vurdert nullutslippssoner som tiltak, men modellerer at trafikkreduksjon kan være en effektiv måte å redusere svevestøv. Nullutslippssoner vil bidra til redusert trafikkarbeid i sonene og lavere utslipp fra den gjenværende kjøretøyparken. Sonene vil derfor bidra til helsegevinster som følge av redusert svevestøveksponering i befolkningen.

Kostnader ved nullutslippssoner

Innføring av nullutslippssoner vil kreve ressurser til utredning. Det bør vurderes hvilke konsekvenser et forbud mot utslipp fra kjøretøy kan ha i de konkrete områdene, hvilke konkrete regler og føringer som skal gjelde for sonene, hvilke kjøretøykategorier som skal omfattes, hvilket behov det vil være for kontroll av adferd innenfor sonene, og hvordan brudd på reglene skal sanksjoneres. Kontroll og håndhevelse av reglene i sonene vil også kreve ressurser. For kommuner med begrenset erfaring kan det være behov for innhenting av ekstern kompetanse, eventuelt kompetansebygging i egen organisasjon.

Dersom drift som krever transport skal opprettholdes innenfor nullutslippssonene må det være et tilstrekkelig antall nullutslippskjøretøy i bilparken. I dag er tilnærmet ingen av kjøretøyene som vil være berørt av en nullutslippssone utslippsfrie, og dette innebærer at det må investeres i nye kjøretøy for å etterkomme en slik regulering.

Varebiler og lastebiler uten utslipp er i dag dyrere i innkjøp enn tilsvarende kjøretøy med forbrenningsmotor. Nåverdiberegninger i Klimakur¹³ tilsier at en elektrisk varebil vil bli lønnsom i 2021, og samfunnsøkonomisk lønnsom i 2030. For lastebiler er merknadene større, og privatøkonomisk lønnsomhet forventes ca. 2025. Se tiltaksark T06, T07 og T08 i [Klimakur 2030](#) for detaljerte beregninger. Antall nye nullutslippskjøretøy som behøves vil avhenge av omfanget av og reglene innenfor nullutslippssonene. Fordi kostnadene ved nullutslippskjøretøy forventes å falle de kommende årene vil dette være en midlertidig kostnadsøkning, og på sikt vil nullutslippskjøretøy ha lavere kostnader enn fossile kjøretøy.

Aktører som allerede eier nullutslippskjøretøy kan på kort sikt organisere seg slik at de utslippsfrie kjøretøyene først og fremst benyttes i nullutslippssonene, og på den måten utsette behovet for innkjøp av flere kjøretøy.

En nullutslippssone kan gjøre det mer krevende å drive handel med varer og tjenester innenfor sonen. I tillegg til de vanlige kriteriene ved handel med varer og tjenester vil det være nødvendig å finne en aktør som oppfyller kravene som gjelder innenfor sonen, noe som kan være mer tid- og kompetansekrevende enn et ordinært innkjøp. For leverandørene kan nullutslippssonene gi mer krevende logistikk, da det vil være nødvendig å sette seg inn i regelverket, og ta hensyn til lokaliseringen av nullutslippssonene i ruteplanleggingen.

¹³ <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1625/m1625.pdf>

Fordelingsvirkninger ved nullutslippssoner

For kommunene vil det være administrative kostnader til blant annet utredning, etablering, kommunikasjon, håndhevelse og sanksjonering av sonene.

Kostnadene ved å drive et firma som er avhengig av transport kan øke på grunn av nullutslippssonene, enten direkte pga. innkjøp av nye kjøretøy eller indirekte gjennom dyrere leveranser på grunn av nye kjøretøy. For firmaer med begrenset lønnsomhet kan kostnadsøkningen være utfordrende eller føre til nedleggelse. Ordningen vil være minst utfordrende for aktørene som har best økonomi. Dette kan favorisere de største aktørene.

Økte kostnader ved transport vil sannsynligvis reflekteres i prisene på tjenester og varer som krever transport – enten kun ved leveranse i sonen eller fordelt på alle varer og tjenester. Dette avhenger av aktørens tilpasning og prisingen av varer og tjenester. Økte priser vil gi redusert etterspørsel, og det er påregnelig at enkelte aktører vil redusere virksomhet i nullutslippssoner dersom det er mer lønnsomt og praktisk mulig å drive utenfor sonene.

Fordelene ved lavere utslipp av klimagasser vil tilfalle hele verden, og bidra til oppfyllelse av norske utslippsforpliktelser. Reduserte lokale utslipp vil gi helsegevinster for de som ferdes, oppholder seg i eller bor i områder med nullutslippssoner.

e) Mulige alternative virkemidler

Det er sannsynlig at tilsvarende utslippsreduksjoner også kan oppnås ved hjelp av andre tilnærminger enn nullutslippssoner. Vi har her ikke utredet andre virkemidler, men synliggjør likevel noen mulige alternativer. Vi viser for øvrig til vurderinger av mulige virkemidler av de relevante tiltakene i Klimakur 2030.

Økonomiske virkemidler, som avgifter, støtte fra Enova mv., kan være relevante virkemidler for å øke bruken av nullutslippstransport innen varelevering. Generelt er økonomiske virkemidler mer kostnadseffektive enn direkte regulering. Dersom den samme utslippsreduksjonen kan oppnås med direkte regulering på nasjonalt fremfor kommunalt nivå, kan dette redusere det totale administrasjonsbehovet. Det er videre sannsynlig at nasjonale virkemidler treffer flere aktører totalt, og gir større forutsigbarhet for aktørene på grunn av lik implementering uavhengig av geografi.

Med utgangspunkt i virkemidler kommunene rår over, kan areal- og transportplanlegging for redusert transportbehov bidra til utslippsreduksjoner, for eksempel gjennom etablering av innfartsparkeringer og tilrettelegging for kollektivtransport, sykkel og gange. Ulike virkemidler for å gjøre det dyrere eller mindre praktisk å bruke fossile kjøretøy, herunder bompengoordninger og begrensninger i parkering, kan også vurderes. Restriksjoner for konvensjonelle kjøretøy kan kombineres med tilrettelegging for bruk av nullutslippskjøretøy, som ladeinfrastruktur eller parkering. Gjennom offentlige anskaffelser av leveransetjenester eller andre former for transport kan kommunene stille krav til reduserte utslipp i sine innkjøp, noe som kan bidra reduserte utslipp både direkte og indirekte gjennom økt innkjøp av og bruk av ulike nullutslippsløsninger for vare- og tjenesteleveranser.

3. Krav om utslippskutt fra bygge- og anleggsplasser

a) Dagens status

Krav om reduserte klimagassutslipp fra bygge- og anleggsplasser innebærer at det stilles utslippskrav til en type forurensende virksomhet. Kravene stilles primært av globale klimahensyn, ikke med bakgrunn i lokale miljøforhold som luftkvalitet eller støy.

Som det går fram av Klimakur 2030, står bygg- og anleggssektoren for en stor andel av klimagassutslippene fra ikke-veigående maskiner. Utslippene stammer fra ulike typer anleggsmaskiner som gravemaskiner o.l., og byggvarme (typisk dieselaggregater samt gass til oppvarming og byggtørk).¹⁴ Som det er gjengitt i Klimakur, har flere kommuner gitt uttrykk for at en tydelig adgang til å vektlegge klimagassutslipp kan gi kommunene større mulighet til å stille krav om fossil- eller utslippsfri anleggsdrift, for eksempel som del av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven (PBL):

"I tillegg til å bruke sin innkjøpsmakt, kan kommuner gis en rolle som ekstra pådriver ved at det gis større adgang til å stille krav om utslippsfri anleggsdrift som del av reguleringsplaner. For å gjøre dette kan det være behov for å tydeliggjøre på hvilken måte dette kan reguleres innenfor plan- og bygningsloven." (Klimakur, s. 160.)

Oslo kommune vurderer muligheter innenfor regelverket – etterlyser klargjøring

Oslo kommune vurderte i sin [tiltaksplan om utslippsfrie anleggsmaskiner i 2018](#) en rekke virkemidler for å kutte utslipp fra bygge- og anleggsplasser, herunder hvordan kommunen kunne sette krav til alle utbyggere (dvs. ikke kun egne bygg). Plan- og bygningsetaten i Oslo har vurdert om kommunen kan sette slike krav, for eksempel i reguleringsplaner etter PBL¹⁵. De har videre også sett på handlingsrommet i forurensningsloven, ettersom "forarbeidene til plan- og bygningsloven § 12-7 nr.3 ganske tydelig angir at kommunen ikke kan regulere strengere krav enn det som følger av forurensningsloven". Kommunens konklusjon er her at nåværende lovgivning er "til hinder for at reguleringsplaner kan bestemme at byggeplasser skal være fossilfrie. Det skyldes at forurensningsloven uttrykkelig tillater vanlig forurensning fra midlertidig anleggsvirksomhet (...)" De skriver videre at de vil ta dette opp med Miljødirektoratet, og at "Det vil kunne være aktuelt med lov- og forskriftsendringer. Et mulig forbehold når det gjelder forskrifter vil for eksempel kunne være «Forskrift om begrensning av støy i Oslo kommune»." ([Oslo kommunes tiltaksplan s. 50](#)).

Miljødirektoratet deltok på et møte i regi av Oslo kommune Plan- og bygningsetaten og Klimaetaten, 21. november 2019, hvor også planavdelingen i KMD og flere representanter fra byggenæringen deltok. Oslo kommune opplyser at et notat fra dette møtet ligger til politisk behandling. Oslo kommune (Klimaetaten) opplyser per mars 2020 at de jobber videre med saken, og at planen er å ha noe mer innen sommeren 2020. Vi kjenner for øvrig

¹⁴ Det er også betydelige utslipp fra transport til og fra bygge- og anleggsplasser, f.eks. massetransport. Vi avgrenser oss her til direkte utslipp som skjer innenfor byggegrerdet.

¹⁵ De har også vurdert en rekke andre muligheter innenfor plan- og byggesaksbehandling, som krav om tilknytning til fjernvarme i anleggsfasen, redusert byggesaksgebyr for å stimulere til utslippsfri byggeplass, prioritert behandling av byggesaker for å stimulere til utslippsfri byggeplass, og fossilfrie byggeplasser i forbindelse med utbyggingsavtaler (evt. andre typer frivillige avtaler). Flere av mulighetene er vurdert som mindre hensiktsmessige. Det er vårt inntrykk at kommunen har prioritert å jobbe videre med å påvirke nasjonale myndigheter for tydeliggjøring av handlingsrommet for reguleringsplaner og klargjøring av koblingen til forurensningsloven.

også til at andre større bykommuner har ytret ønske om å kunne sette slike krav om å redusere utslipp fra byggeplasser gjennom PBL.

Enkelte andre kommuner har forsøkt å benytte PBL for å redusere utslipp fra byggeplasser

Det finnes enkelte eksempler på andre kommuner som har forsøkt å utnytte handlingsrommet i PBL og stille vilkår om fossilfri anleggsplass i forbindelse med områdereguleringer. Stavanger kommune vedtok blant annet følgende i forbindelse med områderegulering for bygging av nytt sykehus i Stavanger: "Det bør være mest mulig fossilfri anleggsvirksomhet i bygg og anleggsfasen ved utbygginger."¹⁶ Ski kommune har stilt krav til "Redegjørelse av tiltak for å tilstrebe fossilfri anleggsplass" i ny sentrumsplan¹⁷. Vi understreker at vi ikke har gjort noen vurdering av disse eksemplene.

Tidligere vurderinger av kommunens anledning til å sette krav om fossilfri byggvarme

Miljødirektoratet utredet i 2017-2018 hvilke virkemidler som kunne redusere bruk av mineralolje til oppvarming på byggeplasser.¹⁸ Vi vurderte her flere av de samme virkemidlene som Oslo kommune viser til i sin tiltakspakke, herunder krav om fornybar byggvarme i reguleringsplaner. For hvert virkemiddel vurderte vi fordeler, ulemper og fordelingsvirkninger, og gav en foreløpig vurdering av hvert virkemiddel. I kapittel 7.5.3 "Krav om fornybar byggvarme i reguleringsplaner" konkluderte vi med at det var "noe uklart hvor langt kommunen kan gå i å fastsette spesifikke miljøkrav i reguleringsplaner, som krav om fossilfri anleggsplass. Særlig sett i lys av sektormyndighetenes virkemidler som forurensningsloven." Vi endte med følgende foreløpige vurdering av kommunale krav til bygge- og anleggsplasser:

"Lokale krav vil kunne medføre høyere administrative kostnader enn andre virkemidler, som nasjonale krav. Ulike krav i ulike kommuner medfører at dette virkemidlet er mindre kostnadseffektivt og mindre styringseffektivt enn for eksempel å inkludere byggvarme i det nasjonale oljefyrforbudet. Det vil kunne ta betydelig lengre tid å oppnå klimaeffekt, sammenliknet med andre virkemidler. (...)"

Vi mener at disse vurderingene i stor grad er overførbare til krav om utslippskutt også fra anleggsmaskiner på byggeplass gjennom reguleringsplaner eller andre lokale krav, kontra nasjonal regulering eller annen type virkemiddelbruk som treffer alle aktører mer likt. På den andre siden sitter kommunene på viktig lokal kunnskap, som kan tilsi at lokale krav kan være hensiktsmessig. Det kan også være noen forskjeller mellom byggvarme og anleggsmaskiner med tanke på teknologisk modenhet, som vi kommer nærmere tilbake til.

b) Juridisk vurdering

Nedenfor vil vi først gi en gjennomgang av vårt syn på det rettslige handlingsrommet til å stille krav knyttet til klimagassutslipp fra bygge- og anleggsplasser. Deretter vil vi skissere og vurdere ulike alternativer for rettslig regulering samt vurdere fordeler og ulemper ved å gi kommunen myndighet på dette området.

¹⁶ [Lenke til bystyrets vedtak](#). Vedtaket ble fattet med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-12.

¹⁷ [Veileder for områdeplan i Ski sentrum](#).

¹⁸ Se rapporten "[Utredning om bruk av mineralolje til byggvarme på bygge- og anleggsplasser](#)" Miljødirektoratet 2018.

Forurensningsloven

Det følger av forurensningsloven § 7 første ledd at forurensning er forbudt med mindre det er tillatt etter loven, etter forskrift gitt i medhold av loven eller etter tillatelse gitt i medhold av § 11. Når det gjelder forurensning fra bygge- og anleggsplasser, følger det av forurensningsloven § 8 første ledd at "vanlig" forurensning fra midlertidig anleggsvirksomhet er tillatt etter forurensningsloven i den utstrekning det ikke er gitt særlige forskrifter etter § 9. Klimagassutslipp fra bygge- og anleggsmaskiner er i dag "vanlig" forurensning fra anleggsvirksomhet. I og med at det ikke er gitt særlig forskrift som regulerer klimagassforurensning fra midlertidig anleggsvirksomhet, er det Miljødirektoratets syn at slik forurensning per i dag derfor er tillatt etter forurensningsloven.¹⁹

Miljødirektoratet understreker at selv om vanlig forurensning fra midlertidig anleggsvirksomhet er tillatt etter forurensningsloven, er det ikke noe prinsipielt i veien for at slik forurensning kan være i strid med eller reguleres strengere etter annet regelverk dersom det er hjemmel for det.

Plan- og bygningsloven

Etter plan- og bygningsloven er det så vidt vi kan se § 12-7 nr. 3 som er det aktuelle rettslige grunnlaget for å kunne stille krav om å redusere klimagassutslipp fra bygge- og anleggsplasser. I følge denne bestemmelsen kan kommunen i reguleringsplan fastsette "... krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning". I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233 fremgår det at

"Bestemmelsen gjør det mulig å fastlegge miljøkvalitetsmål og stille forurensningsmessige krav til virksomhet i forbindelse med reguleringsplan. Det forutsettes at kommunen har hjemmel til dette i forhold til andre regler om forurensning, særlig forurensningsloven. I den utstrekning den aktuelle virksomheten omfattes av forurensningslovens regler, må kommunens hjemmel til å treffe vedtak avklares med forurensningsmyndighetene. ... Adgangen til å stille forurensningsmessige krav forutsettes nærmere avklart i forskrifter."

Etter bestemmelsens ordlyd er det vid adgang til å gi bestemmelser om forurensning knyttet til virksomhet i kommunen. I utgangspunktet synes det derfor ikke utelukket at kommunen etter § 12-7 nr. 3 kan stille krav i reguleringsplan knyttet til klimagassutslipp fra bygge- og anleggsvirksomhet. Samtidig fremgår det av forarbeidsuttalelsene at kommunens rettslige handlingsrom må avklares med forurensningsmyndighetene og/eller fastsettes i forskrift. Slik avklaring synes ikke å foreligge når det gjelder klimagassutslipp fra bygge- og anleggsplasser. Sammenholdt med at bakgrunnen for bestemmelsen etter det vi er kjent med primært var behovet for å regulere forurensning med lokal effekt som luft og støy, er det etter vårt syn samlet sett noe tvilsomt om kommunen i dag har hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 3 til å stille krav i reguleringsplan om klimagassutslipp fra bygge- og anleggsplasser.

Alternativer for mer treffende regler

¹⁹ Imidlertid har det [vært på høring og er varslet fastsatt forbud mot bruk av mineralolje til byggvarme](#) (midlertidig oppvarming og tørking på byggeplasser) av klimahensyn, etter forskrift under forurensningsloven ("[forskrift om forbud mot fyring med mineralolje til oppvarming av bygninger for bygninger](#)"). Saken ligger til politisk behandling i KLD og endringene ventes fastsatt ila. våren.

Forurensningsloven

Forurensning fra bygge- og anleggsplasser er omfattet av forurensningslovens virkeområde, og "vanlig" forurensning fra midlertidig anleggsvirksomhet er i dag som nevnt tillatt etter forurensningsloven. En strengere regulering av klimagassutslipp fra bygge- og anleggsplasser kan imidlertid muliggjøres ved å gi regler om dette i forskrift fastsatt i medhold av forurensningsloven § 9. På denne måten kan klimagassutslipp fra bygge- og anleggsplasser unntas fra den "vanlige" forurensningen som er tillatt etter forurensningsloven § 8 første ledd. Etter Miljødirektoratets vurdering er det i form av slik forskrift gitt i medhold av forurensningsloven at det samlet sett er mest naturlig at klimagassutslipp fra bygge- og anleggsplasser eventuelt reguleres.

Krav knyttet til klimagassutslipp fra bygge- og anleggsplasser kan fastsettes i en felles nasjonal forskrift eller i særskilte kommunale forskrifter. Vi viser til den samfunnsøkonomiske vurderingen nedenfor for vurdering av fordeler og ulemper ved lokale vs. nasjonale krav. I dette tilfellet, som følge av at tilbudet av utslippsfrie anleggsmaskiner fortsatt er begrenset og at omfanget og arten av anleggsvirksomhet rundt om i landet varierer kraftig, er det etter vår vurdering per i dag kanskje ikke hensiktsmessig med en forskrift som gir felles nasjonale regler om klimagassutslipp fra alle typer bygge- og anleggsplasser, inkludert alle typer maskiner og virksomhet. I stedet er det etter vårt syn mer nærliggende at en eventuell regulering av slike utslipp i dag skjer på kommunalt nivå med mulighetene dette gir for lokal tilpasning. Kommunen besitter lokalkunnskap til å kunne tilpasse reguleringen av klimagassutslipp fra bygge- og anleggsplasser på en hensiktsmessig måte. På den annen side er det en ulempe at det kan oppstå utfordringer knyttet til ulik praksis fra kommune til kommune. Fastsetting av særskilte kommunale forskrifter vil isåfall kreve at kommunen delegeres myndighet til dette fra Klima- og miljødepartementet.

Plan- og bygningsloven

Dersom det med hjemmel i plan- og bygningsloven er ønskelig at kommunen i reguleringsplan skal kunne stille krav knyttet til klimagassutslipp fra bygge- og anleggsplasser, bør kommunens gjeldende handlingsrom hva gjelder dette avklares med Klima- og miljødepartementet, jf. uttalelsene i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233. Uavhengig av utfallet av en slik eventuell avklaring bør imidlertid det rettslige grunnlaget for å stille slike krav etter vårt syn ved behov klargjøres ved å endre § 12-7 nr. 3, slik at regulering av klimagassutslipp fra forurensende virksomhet nevnes uttrykkelig.

Det er i forbindelse med vedtak av reguleringsplaner at kommunen med hjemmel i plan- og bygningsloven synes å kunne stille krav knyttet til klimagassutslipp fra bygge- og anleggsplasser. Dette synes å kunne medføre visse begrensninger i den mulige reguleringen. Så vidt vi kjenner til vil for eksempel ikke alle bygge- og anleggstiltak kreve eller være omfattet av reguleringsplan. Klimagassutslipp fra slike tiltak synes derfor ikke være mulig å regulere etter § 12-7. Likelydende klimautslippskrav for bygge- og anleggsplasser som gjelder i større områder innen kommunen synes også å ville være utfordrende å innføre etter § 12-7, i og med at bestemmelsen gjelder hva som kan fastsettes i den enkelte reguleringsplan. Disse tilsynelatende begrensningene i den mulige reguleringen etter plan- og bygningsloven styrker vårt syn om at det er i form av forskrift fastsatt i medhold av forurensningsloven § 9 at det er mest hensiktsmessig å regulere klimagassutslipp fra bygge- og anleggsplasser.

c) Klimafaglig vurdering

Utslippene fra bygge- og anleggsplasser som inngår i denne vurderingen er utslipp fra byggvarme og bruk av maskiner og kjøretøy inne på byggeplassen. Det er avgiftsfri diesel (ofte kalt anleggsdiesel) som bidrar mest til utslippene, men det er også noe utslipp fra bruk av gass til byggvarme.

Basert på tilgjengelig statistikk er det estimert at utslippene fra bruk av avgiftsfri diesel i bygge- og anleggsvirksomhet i Norge var på nesten 850 000 tonn CO₂-ekvivalenter i 2017. Dette tilsvarer nesten 40% av utslippene i utslippskilden "Traktorer, anleggsmaskiner og andre motorredskaper: diesel" i utslippsstatistikken. Tallet er basert på SSBs energivarebalanse, hvor utslippene fra avgiftsfri diesel fordeles basert på hvem det er oppgitt at kjøper dieselen. Fordi store deler av avgiftsfri diesel selges via videreforhandlere er imidlertid fordelingen på sluttbrukere usikker, og det vil også være variasjoner i fordelingen fra år til år. De totale utslippene fra avgiftsfri diesel økte i 2018, og hvis man antar samme fordeling som året før, var utslippene fra bruk av avgiftsfri diesel i bygge- og anleggsvirksomhet på i underkant av 920 000 tonn CO₂-ekvivalenter i 2018. I tillegg er det noe utslipp fra bruk av gass til byggvarme.

Det er krevende å anslå potensialet for utslippsreduksjoner ved å stille krav om utslippskutt fra bygge- og anleggsplasser. Hvordan en eventuell regulering utformes vil ha stor påvirkning på det totale potensialet, samt hvilke teknologier som kan brukes. For å anslå det teoretiske potensialet, er det tatt utgangspunkt i at det innføres et forbud mot bruk av fossile energikilder på bygge- og anleggsplasser, og at dette kravet er eneste virkemiddel for å utløse tiltaket. Siden vi vurderer det som hensiktsmessig at en eventuell regulering åpner for lokale tilpasninger, er utslippsreduksjonspotensialet oppgitt som et spenn for å ta hensyn til at forbudet kan innføres i særskilte kommunale forskrifter. Beregningen innebærer at mellom 50% og 100% av alle klimagassutslipp fra bygge- og anleggsplasser kuttes fra det året reguleringen trer i kraft. Det øvre estimatet (100%) tilsvarer da potensialet ved at det innføres et nasjonalt forbud. Utslippskuttene kan oppnås med bruk av nullutslippsteknologi og biodrivstoff. Beregningen må ses på som et mulig teoretisk potensial, og det er store usikkerheter i estimatet.

Det beregnede utslippsreduksjonspotensialet er vist i **Feil! Fant ikke referansekilden.**, med oppstart i 2023, 2025 og 2027. Tabellen viser at utslippskuttene som potensielt kan oppnås naturlig nok er større jo tidligere man kommer i gang. Dersom man innfører forbud fra 2023, kan utslippskuttet bli på 3,3-6,6 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i perioden 2023-2030. Dette medfører en årlig utslippsreduksjon på i snitt 0,41-0,82 millioner tonn CO₂-ekvivalenter per år i samme periode. Hvis man kommer i gang i 2025 blir kuttet på 2,4-4,9 millioner tonn fram til 2030, og kommer man i gang først i 2027 blir kuttet 1,6-3,2 millioner tonn.

Tabell 6 Estimert potensial for utslippsreduksjoner ved innføring av nasjonalt/lokale forbud mot fossile utslipp fra bygge- og anleggsplasser. Angitt med et spenn på 50% og 100% utslippsreduksjon av alle utslipp fra bygge- og anleggsplasser. Beregnet med oppstart i 2023, 2025 og 2027.

	Utslippsreduksjonspotensiale i perioden 2021-2030 (millioner tonn CO ₂ -ekv)
Estimert utslippsreduksjonspotensiale, oppstart i 2023	3,3-6,6
Estimert utslippsreduksjonspotensiale, oppstart i 2025	2,4-4,9

Estimert utslippsreduksjonspotensiale, oppstart i 2027	1,6-3,2

Anleggsmaskiner med nullutslippsteknologi er en umoden teknologi, og det er betydelige barrierer knyttet til å ta i bruk disse. Anleggsmaskinene står også for mesteparten av utslippene fra bygge- og anleggsplasser, og et forbud mot fossile energivarer vil derfor trolig i hovedsak oppfylles med bruk av biodrivstoff, særlig ved tidlig innføring av reguleringen. Hvis utslippsreduksjonene fra anleggsmaskinene *kun* oppfylles med bruk av biodrivstoff, tilsvarer dette anslagsvis mellom 150-300 millioner liter HVO-biodiesel per år.²⁰ Til sammenligning ble det omsatt omtrent 500 millioner liter biodrivstoff til veitrafikk i 2018. De fleste anleggsmaskiner kan benytte HVO-biodiesel, som har tilnærmet like egenskaper som fossil diesel. Det er imidlertid ikke kjent om det fortsatt finnes enkelte maskinleverandører eller spesialutstyr som ikke godkjenner bruk av HVO. På grunn av usikkerheter når det gjelder tilgjengelig teknologi og potensielt stor bruk av biodrivstoff, er det usikkert om det er hensiktsmessig å innføre et nasjonalt forbud. Biodrivstoff som benyttes som følge av et forbud, vil også kunne overlape med en eventuell innføring av nytt omsetningskrav for biodrivstoff i avgiftsfri diesel.

På grunn av umoden teknologi og mye bruk av biodrivstoff, kan det være hensiktsmessig å se for seg andre utforminger av krav enn forbud mot fossile energikilder (eller krav om fossilfri anleggsplass). Hvis reguleringen utformes på en annen måte, ved at det for eksempel stilles krav til nullutslippsløsninger, vil man måtte ha en mer gradvis innfasing som tar hensyn til tilgjengelig teknologi. Dette kan imidlertid bidra til å utvikle markedet for nullutslippsmaskiner, særlig hvis det innføres i en tidlig fase.

d) Samfunnsøkonomisk vurdering

Fordeler og ulemper ved kommunal regulering

Fordelene og ulempene ved kommunale krav til utslippskutt på bygge- og anleggsplasser er i stor grad de samme som for nullutslippssoner. Kommunene kjenner sin egen situasjon best, og i fravær av tilstrekkelige nasjonale virkemidler kan kommunalt regulerte utslippskutt fra bygge- og anleggsplasser øke gjennomføringsevnen. Samtidig vil kommunal regulering øke administrasjonsbehovet sammenliknet med nasjonale virkemidler, og variasjon mellom kommuner kan redusere treffsikkerhet og gi mindre forutsigbarhet for aktørene, særlig der de opererer på tvers av kommunegrenser. For å forhindre stor variasjon i reguleringene og å redusere den administrative byrden kan det være hensiktsmessig å utarbeide veiledning eller nasjonale regler.

Nyttevirkninger ved krav om utslippskutt

Krav om utslippskutt vil bidra til at de konkrete bygge- og anleggsplassene som omfattes av reguleringen vil redusere sine utslipp av CO₂, bidra til redusert lokal luftforurensning, og gi redusert motorstøy fra anleggsmaskinene. I hvor stor grad luftforurensning og støy

²⁰ Biodrivstoff medfører utslipp av klimagasser i et livssyklusperspektiv, og den globale klimaeffekten fra bruk av biodrivstoff er avhengig av hvilken type biodrivstoff som tas i bruk. Se nærmere omtale av klimaeffekt av ulike typer biodrivstoff i Klimakur 2030.

reduseres, avhenger av i hvor stor grad utslippskuttene nås ved hjelp av nullutslippsløsninger som gir mindre støy enn konvensjonelle løsninger. Krav om nullutslipp eller lavutslipp kan også bidra til forsert utvikling av og erfaring med løsninger for drift med reduserte utslipp, og dermed gi effekter også utenfor de konkrete prosjektene. Dersom aktørene for eksempel tar inn en andel utslippsfrie maskiner for å oppfylle krav i konkrete prosjekter kan disse maskinene brukes videre i andre prosjekter, og dermed bidra til utslippsreduksjoner også der det ikke er stilt prosjektspesifikke utslippskrav. Krav om utslippskutt kan på denne måten bidra til å drive næringen i en mindre utslippsintensiv retning som samsvarer med politiske målsetninger om reduserte utslipp og en grønnere økonomi.

På kort sikt kan aktørene tilpasse seg ved i størst mulig grad å benytte nullutslippsløsninger i de konkrete prosjektene, og benytte konvensjonelle løsninger i andre prosjekter. Dette kan innebære at aktørene flytter utslippsfri teknologi som i dag benyttes på ordinære byggeplasser til områder med krav om utslippskutt. En slik tilpasning vil ikke føre til nye utslippsreduksjoner, men flytte utslipp geografisk fra ett sted til et annet. Det er imidlertid svært få utslippsfrie maskiner og oppvarmingsløsninger i drift på bygge- og anleggsplasser i dag, og selv om aktørene skulle velge en slik tilpasning vil det derfor gi små effekter fordi antallet maskiner som flyttes er så lite. For å oppnå utslippskutt i eksisterende maskinpark kan aktørene med forbedrede vaner og logistikk redusere tomgangskjøring gjennom kursing og informasjonsarbeid. Dette forventes å være lite kostbart, og kan gi netto besparelser til drivstoff og vedlikehold av maskinene.

Kostnader ved krav om utslippskutt

Krav til utslippskutt på bygge- og anleggsplasser vil som hovedregel gi merkostnader for aktørene fordi det krever investeringer i nye maskiner og oppvarmingsløsninger eller omlegging av rutiner. Aktørenes tilpasning og merkostnader vil avhenge av hvor omfattende kutt som kreves. Ved mindre omfattende krav kan mye oppnås med endret logistikk og mer effektiv drift, men omfattende krav betinger investering i nye maskiner. Særlig større utslippsfrie anleggsmaskiner er umoden teknologi, og produseres kun som prototyper i dag. De er derfor vesentlig mer kostbare enn tilsvarende maskiner med forbrenningsmotor. Begrensninger i tilgang til elektrisitet kan i tillegg gjøre dem utfordrende å ta i bruk, og det er stor usikkerhet rundt kostnader ved etablering av infrastruktur. Dette gjelder særlig på anleggsplasser med stor avstand til annen infrastruktur. Til midlertidig oppvarming av bygg, samt for mindre elektriske maskiner, kan det være økonomisk lønnsomt for aktørene å bytte ut avgiftsfri diesel med elektrisitet eller fjernvarme. Disse løsningene kan være krevende å ta i bruk av andre årsaker, for eksempel begrenset eller manglende tilgang til kapasitet i nettet, eller utilstrekkelig effektleveranse. For aktører som benytter gass til oppvarming vil overgang til utslippsfrie løsninger innebære merkostnader. Dersom utslippskutt kan oppnås ved innblanding av biologisk baserte brensler vil dette øke energikostnadene for aktørene. Pellets brukt som byggvarme er et mulig unntak på grunn av lave energikostnader.

Kostnadene ved de ulike teknologiene vil variere betraktelig, og særlig er større utslippsfrie maskiner som gravemaskiner og dumpere svært kostbare i innkjøp, mens mindre maskiner kan være lønnsomme allerede i dag. Vi henviser til Klimakur for mer detaljer om beregnede tiltakskostnader både for utslippskutt fra anleggsmaskiner og fra byggvarme.

I en overgangsperiode er det påregnelig at aktørene vil måtte bruke tid på blant annet utarbeidelse av nye rutiner, å få kjennskap til godkjente løsninger, og å kartlegge fordeler, ulemper og infrastrukturbehov ved de ulike løsningene. På grunn av økte kostnader hos tjenestetilbyderne er det påregnelig at prisene til kjøper vil øke.

Aktører som har utslippsfrie maskiner og oppvarmingsløsninger kan på kort sikt organisere seg slik at den utslippsfrie teknologien først og fremst benyttes der det stilles konkrete krav om utslippskutt, og på den måten utsette behovet for flere utslippsfrie maskiner og oppvarmingsløsninger.

For kommunene vil det kreves ressurser til utredning og administrasjon. Før kommunene eventuelt stiller krav til utslippskutt fra bygge- og anleggsplasser bør de vurdere hvor store nyttevirkninger det vil medføre, og hvor store kostnadene vil bli. Dersom kommunene skal legge ulike føringer fra reguleringsplan til reguleringsplan må det gjøres vurderinger av hvilke konkrete geografiske områder som vil være egnede for krav til nullutslipp. Kommunene må også ta stilling til behov for kontroll med aktørenes gjennomføring, og til hvordan brudd på reglene skal sanksjoneres. Kontroll og håndhevelse av reglene vil kreve ressurser. For kommuner med begrenset kjennskap til bygg- og anleggsnæringen og hvilke teknologiske muligheter og barrierer som finnes, kan det være behov for innhenting av ekstern kompetanse, eventuelt kompetansebygging i egen organisasjon.

Krav om utslippskutt på bygge- og anleggsplasser vil stille krav til både tilbydere og kjøpere av bygge- og anleggstjenester, noe som bidrar til å øke transaksjonskostnadene; begge parter må ta ekstra hensyn utover den konkrete tjenesteleveransen. Det kan for eksempel innebære økt tidsbruk til utforming av kontrakter, behov for kjennskap til tilgjengelige løsninger, kostnader og barrierer, og behov for innsikt i gjeldende reglement. For den som kjøper tjenesten kan det være utfordrende å finne en leverandør som kan oppfylle kravene og det vil være knyttet usikkerhet til hvorvidt aktøren faktisk kan levere. Dette gjelder særlig for nullutslippsløsninger. Det er sannsynlig at transaksjonskostnadene reduseres over tid etter hvert som aktørene bygger erfaring med nullutslippsløsningene.

Fordelingsvirkninger ved krav om utslippskutt

For kommunene vil det tilkomme administrative kostnader til blant annet utredning, etablering, kommunikasjon og håndhevelse.

Kostnadene ved å drive et firma som leverer bygge- og anleggstjenester øker på grunn av krav om reduserte utslipp pga. behov for nye maskiner og varmeløsninger og økte transaksjonskostnader i leveransene. For firmaer med begrenset lønnsomhet kan kostnadsøkningen være utfordrende eller føre til nedleggelse. Ordningen vil være minst utfordrende for aktørene som har best økonomi. Dette kan favorisere de største aktørene.

Økte kostnader ved utslippsfri bygge- og anleggsvirksomhet vil sannsynligvis reflekteres i prisene på bygge- og anleggstjenester. Økte priser vil gi redusert etterspørsel, og det er påregnelig at aktører vil unngå prosjekter med krav om utslippskutt dersom det er mer lønnsomt og praktisk mulig primært å drive i "ordinære" prosjekter.

Fordelene ved lavere utslipp av klimagasser vil tilfalle hele verden, og bidra til oppnåelse av norske utslippsforpliktelser. Reduserte lokale utslipp vil gi helsegevinster for de som ferdes, oppholder seg i eller bor i områder der det drives bygge- og anleggsvirksomhet. Redusert motorstøy og utslipp kan gi bedre arbeidsmiljø for de ansatte i bygge- og anleggsnæringen.

e) Mulige alternative virkemidler

Det er sannsynlig at tilsvarende utslippsreduksjoner også kan oppnås ved hjelp av andre tilnærminger enn krav om utslippskutt fra bygge- og anleggsplasser. Vi har ikke utredet andre virkemidler her, men synliggjør likevel noen mulige alternativer som kan vurderes videre. Det er også utredet fire tiltak som bidrar til å redusere utslipp fra bygge- og anleggsplasser i Klimakur 2030.²¹ Her gjøres det også vurderinger av ulike virkemidler for hvert tiltak.

For konkret å redusere utslippene fra bygge- og anleggsplasser kan regulering i forurensingsloven være et styringseffektivt virkemiddel. Når det er mulig, gir nasjonale reguleringer større forutsigbarhet og lavere administrativ byrde enn flere ulike lokale reguleringer. Som tidligere diskutert under bruk av forurensningsloven på kommunalt nivå, er det imidlertid også forhold i denne sammenheng som taler for lokal regulering, herunder mulighet til å tilpasse reguleringen til tilgjengelig teknologi lokalt, og omfang og art av byggevirkksomheten lokalt.

Økonomiske virkemidler, som avgifter, støtte fra Enova mv., kan også være relevante. Den relativt lave prisen på avgiftsfri diesel bidrar til at fossile løsninger er privatøkonomisk lønnsomme på kort sikt, og til at bruken av fossilt brensel opprettholdes. For spesifikt å utløse investeringer i større utslippsfrie bygge- og anleggsmaskiner fremstår direkte regulering mer styringseffektivt enn økte avgifter, da en eventuell avgift må settes svært høyt for å oppnå kostnadsparitet mot maskiner med forbrenningsmotor.

Med utgangspunkt i virkemidler som kommunen rår over kan det tilrettelegges for utslippsfrie bygge- og anleggsplasser gjennom arealplanleggingen, for eksempel ved å sørge for tilgang til elektrisitet og fjernvarme i bygge- og anleggsprosjekter. Bygg- og anleggssektoren er preget av en høy grad av offentlige bestillere, og der kommunene selv er innkjøper av tjenester kan de stille krav til utslippsfrie leveranser. Kommunene kan også legge til rette for informasjons- og erfaringsdeling fra pågående og gjennomførte prosjekter, slik at aktørene kan unngå å gjenta feil, forbedre logistikken og forbedre bruken av null- og lavutslippsmaskiner i alle kommende prosjekter. En slik forberedelse av markedet kan eventuelt bidra til å legge til rette for senere nasjonal regulering.

²¹ O01 Utfasing av mineralolje og gass til byggvarme på byggeplasser, AT01 Forbedret logistikk og økt effektivisering av maskiner på bygge- og anleggsplasser, AT02 70 % av nye ikke-veigående maskiner er elektriske i 2030 og AT05 Bruk av avansert flytende biodrivstoff i avgiftsfri diesel.

Notat Unntak i nullutslippssone

Nullutslippssone Bergen og Oslo kommune

Prosjektlederne i Bymiljøetaten i Bergen og Oslo har utarbeidet følgende anbefalinger om unntaksliste ifm. nullutslippssoner.

Det poengteres at dette ikke er endelig politisk vedtatt liste over unntaksgrupper, og at listen må være gjenstand for diskusjon i utredningsarbeidet.

Aktuelle grupper for unntak ved etablering av nullutslippssone i 2023.

- Tunge kjøretøy (> 3500 kg)
- Utrykningskjøretøy
- Forsvarets kjøretøy
- Sivile politikjøretøy
- Ambassadekjøretøy
 - Er det regelverket som er i veien for et forbud her? Hvis ikke, ser vi det som et politisk spørsmål om denne gruppen skal innlemmes eller ikke.
- HCP-kjøretøy
 - Spørsmålet er hvordan vi kan kontrollere HC-lappen opp mot kjøretøy.
- Offentlig kollektivtransport
 - Skifte til utslippsfri kollektivtransport bestemmes i byenes innkjøpsprosesser, og kan vanskelig synkroniseres mtp tidspunkt. Men offentlig kollektivtransport har ikke behov for å samordnes på tvers av byene.
- Taxi
 - Behov for felles tidspunkt? I Bergen er forbud satt til 01. april 2024, i Oslo litt senere på året.
- Hvordan er dette med Trondheim og Stavanger evt?
- Beboere
- Annet
 - Likbil
 - Pasienttransport
 - Etc.

Ikke unntak (fra listen til SVV)

Følgende kjøretøygrupper (fra listen til SVV) ser vi ikke bør få unntak for etablering av første sone.

- Vektertjenester
- Omsorgstjenester
- Hybrider på el-drivlinje
- Mc, moped, scooter
- Ulike service- og håndverkstjenester
- Vedlikeholdskjøretøy
- Lette varebiler

Tid

Innfasing av forbud kan være både et faglig spørsmål (lovlighet/regelverk – reduksjonseffekt utslipp) – men også et politisk spørsmål (gi forbud selv mot grupper som er lovlig, men som kan gi stor motstand).

Utredningen bør vise til hvilke unntak som rent juridisk er mulig å gi, og videre kan fagetatene følge opp med anbefalinger om hvilke unntak som bør gis (basert på kjent kunnskap om teknologiutvikling osv).

Evt innfasing av forbud avhenger også av når første sone kan startes opp.

I Nederland er for eksempel sonene politisk vedtatt, men de vil først bli operative i 2025 (rettet mot logistikk).

Nullutslippssoner – dokumentasjon av beregningen av utslippseffekten i Oslo og Bergen

Hvilken effekt nullutslippssoner vil ha på utslippene vil avhenge av mange faktorer, blant annet:

- Hvor stor sonen er
- Hvor mange kjøretøy som bruker fossile drivstoff i nullalternativet
- Hvorvidt utslippet kun reduseres i denne sonen eller om den også påvirker kjøring utenfor sonen
- I hvilken grad sonen vil påvirke salget av elektriske kjøretøy og om dette bare gir en forskyving av fossil-kjøretøy til utenfor sonen
- I hvilken grad nullutslippssonen påvirker skroting av eldre, fossildrevne kjøretøy (og maskiner)
- Hvilke kjøretøy og maskiner som er omfattet (bare veigående eller også anleggsmaskiner mm)
- Hvor store unntak som gjøres (snøbrøyting, blålyskjøretøy mm.)
- Hvorvidt plug-in-hybrider tillates innenfor sonen når de kjører elektrisk
- Om noen aktører som bruker fossilt drivstoff får lengre reisevei for å kjøre utenom sonen
- Hvor stor bio-innblanding man forutsetter som følge av omsetningskravet i bensin og diesel i nullalternativet

Eksempelberegning av nullutslippssone i Oslo og Bergen

Vi har gjort noen eksempelberegninger av mulige utslippseffekter ved innføring av nullutslippssoner i Oslo og Bergen. En oversikt over de viktigste forutsetningene er vist i tabell 1. Det er gjort grove anslag på veksten og el-andelen av kjøring i nullalternativet, og tallene må leses som anslag på mulig utslippsreduksjon. I tillegg til forutsetningene vist i tabellen, er det tatt utgangspunkt i den kommunefordelte utslippsstatistikken som publiseres av Miljødirektoratet.

Beregningen omfatter bare utslippsreduksjoner som skjer i nullutslippssonene i kommunene.

Eksempelberegningen tar ikke hensyn til utslippsreduksjoner utenfor sonene eller kommunen. For eksempel vil en elektrisk buss som kjører mellom Oslo og Hønefoss ha brorparten av sin utslippsreduksjon utenfor nullutslippssonen og i andre kommuner enn Oslo. Det er heller ikke regnet på en eventuell effekt på salget av elektriske kjøretøy. Andelen elektriske kjøretøy i nullutslippssoner er forventet å være høyere enn i andre områder, men det er uklart om det vil være en forflytting av fossildrevne kjøretøy (og dermed utslipp) til utenfor sonen. I beregningen er det videre forutsatt at NTP-salgsmålene for elektriske kjøretøy nås nasjonalt og at Bergen og Oslo vil ha en noe høyere el-andel av kjøretøy enn det nasjonale snittet.

Biodrivstoffinnblandingen er holdt flatt fram mot 2030. Dersom innblandingen øker, vil det redusere utslippet i nullalternativet og dermed også redusere utslippsreduksjonen som kommer som følge av innføring av nullutslippssonen.

Biogass er ikke definert som en nullutslippsteknologi, men i definisjonen av nullutslippssonen kan byene åpne for kjøring med biogass i sonen. Biogasskjøretøy kan ha utslipp av metangass, både fra lekkasjer og fra uforbrent metan i eksosen. Metan er en potent klimagass og slike utslipp vil dermed redusere utslippseffekten av nullutslippssonen. Dette er ikke inkludert i estimatene som presenteres her og det kan bety at utslippsreduksjonen er noe overvurdert – hvor mye vil avhenge av mengden biogasskjøretøy som kjører i byene.

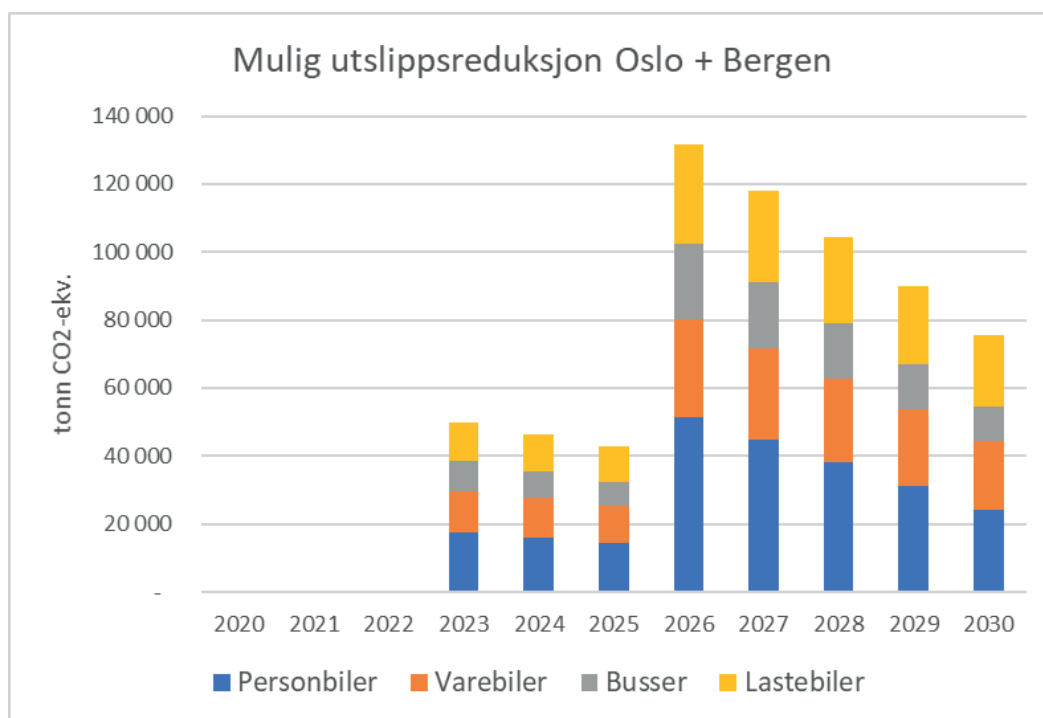
Vi har i dette notatet heller ikke beregnet effekten på luftkvalitet. Elektriske kjøretøy eliminerer NOx-utslipp.

Tabell 1 - Oversikt over forutsetningene for utslippsberegningene

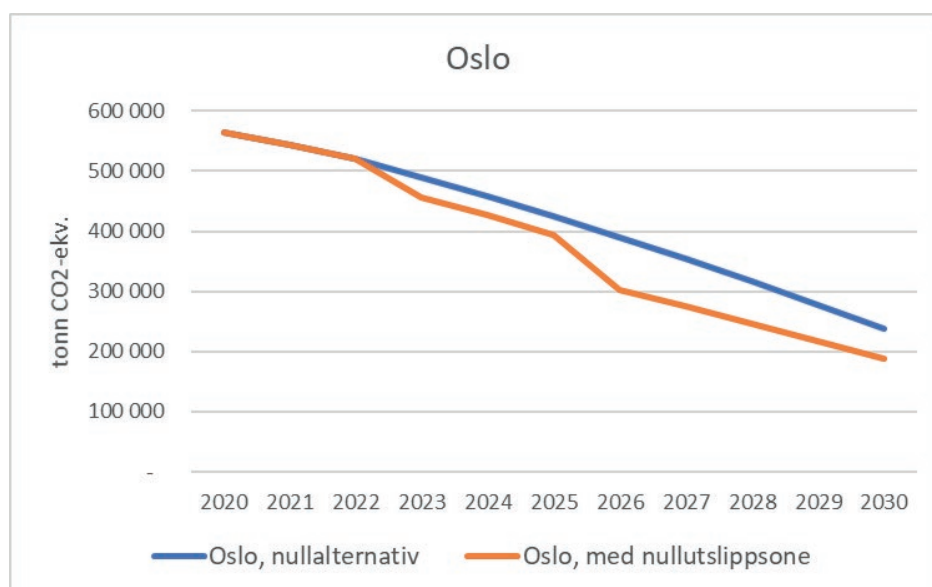
		Oslo	Bergen
Personbiler	Forventet årlig vekst mot 2030	0 %	0 %
	Andel av trafikken som er elektrisk i 2020	20 %	20 %
	Andel av trafikken som er elektrisk i 2030	80 %	80 %
	% av trafikken som er omfattet av nullutslippssonen i 2023-25	5 %	5 %
	% av trafikken som er omfattet av nullutslippssonen fra 2026	20 %	20 %
Varebiler	Forventet årlig vekst mot 2030	2 %	2 %
	Andel av trafikken som er elektrisk i 2020	10 %	10 %
	Andel av trafikken som er elektrisk i 2030	70 %	70 %
	% av trafikken som er omfattet av nullutslippssonen i 2023-25	5 %	5 %
	% av trafikken som er omfattet av nullutslippssonen fra 2026	25 %	25 %
Busser	Forventet årlig vekst mot 2030	1 %	1 %
	Andel av trafikken som er elektrisk i 2020	20 %	20 %
	Andel av trafikken som er elektrisk i 2030	80 %	80 %
	% av trafikken som er omfattet av nullutslippssonen i 2023-25	20 %	20 %
	% av trafikken som er omfattet av nullutslippssonen fra 2026	70 %	70 %
Lastebiler	Forventet årlig vekst mot 2030	2 %	2 %
	Andel av trafikken som er elektrisk i 2020	1 %	1 %
	Andel av trafikken som er elektrisk i 2030	50 %	50 %
	% av trafikken som er omfattet av nullutslippssonen i 2023-25	5 %	5 %
	% av trafikken som er omfattet av nullutslippssonen fra 2026	15 %	15 %

Basert på disse forutsetningene, vil utslippseffekten i sonen kunne være i størrelsesorden 50.000 tonn CO₂-ekv. i 2023 og rundt 75 000 tonn CO₂-ekv. i 2030. Dette er et grovt estimat som indikasjon på et teoretisk potensial, og er en betydelig forenkling. Utslippsreduksjonen går nedover i perioden siden vi forventer at det er flere nullutslippskjøretøy i 2030 enn det er i dag.

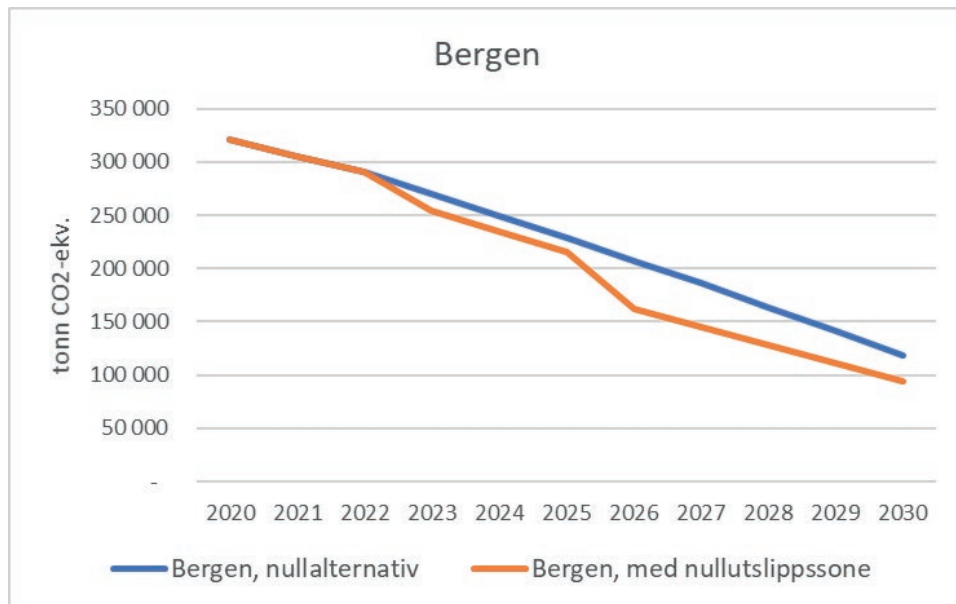
Innføring av nullutslippssoner kan også gi økt salg av nullutslippskjøretøy, som også gir utslippsreduksjon utenfor nullutslippssonene. **Dette er ikke inkludert i regnestykket.**



Figur 1 - Mulig utslippsreduksjon i Oslo og Bergen ved innføring av nullutslippssoner fra 2023



Figur 2 - Utslippsutvikling for klimagassutslipp fra veitransport i nullalternativet og ved innføring av nullutslippssonen i Oslo.



Figur 3 - Utslippsutvikling for klimagassutslipp fra veitransport i nullalternativet og ved innføring av nullutslippssonen i Bergen.

Departementet ber om bistand fra Statens vegvesen til å utrede muligheter og løsninger for et nytt system for fastsettelse og innkreving av en posisjonsbasert veibruksavgift og bompenger.

Prosjektet bør også vurdere hvorvidt systemet skal åpne for å innlemme andre avgiftsordninger hvor samme kildedata inngår.

Mer informasjon om prosjektet ligger her:

<https://www.vegvesen.no/fag/trafikk/utredning-om-veibruksavgift-og-bompenger/>

Utdrag: innholdsfortegnelse	
01	PROBLEMANALYSE Dagens situasjon, problemanalyse, årsak og samfunnsmessige konsekvenser
02	BEHOVSANALYSE Normative, etterspørselsbaserte og bruker behov
03	STRATEGISKE MÅL Samfunns mål, effektmål og målkonflikter
04	RAMMEBETINGELSER FOR KONSEPTVALG Overordnet, prosjektspesifikke og relevant regelverk
05	MULIGHETSSTUDIE Dimensjoner, løsningsmuligheter og konsepter
06	ALTERNATIVANALYSEN Nullalternativet med framskriving
07	FØRINGER FOR FORPROSJEKTET Planlagt levert 1. mai 2023
08	VEDLEGG Begreper, definisjoner og notater

Utdrag: Alternativanalyse, s. 68		Problemanalyse Behovsanalyse Mål Rammebetingelser Mulighetsstudie Alternativanalysen Føringer Vedlegg
6	Alternativanalysen	
6.1	Nullalternativet med framskriving	
Med bakgrunn i foregående kapitler skal det utarbeides en alternativanalyse der nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer vurderes gjennom en samfunnsøkonomisk analyse. Alternativanalysen skal behandle de mest interessante og realistiske konseptuelle løsningene for det identifiserte samfunnsbehovet innenfor mulighetsrommet. Konseptene skal detaljeres så langt det er nødvendig (men ikke lengre) for å ta stilling til i hvilken grad de oppnår fastsatte mål og rammebetingelser, og for å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse med både prissatte og ikke prissatte virkninger. Behovet for detaljering kan variere mellom sektorer og avhenge av om en vurderer et prosjekt eller et program med flere tiltak. Den samfunnsøkonomiske analysen skal gjennomføres i tråd med de krav som er satt i Finansdepartementets rundskriv R-109 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. Resultatet av alternativanalysen skal gi en rangering av alternativene. Anbefalingen bør inneholde en vurdering av om man bør gå videre med ett eller flere alternativer, om det er grunnlag for trinnvis gjennomføring eller inndeling i delprosjekter, og om avhengighet mot andre prosjekter eller realopsjoner knyttet til teknologisk utvikling og mer informasjon tilsier utsettelse. I tillegg til kostnadsinformasjonen i den samfunnsøkonomiske analysen er det behov for anslag for samlet investeringskostnad som kan benyttes til kostnadsstyring og gi informasjon om anslått budsjettmessig belastning. For alle alternativer skal det derfor utarbeides anslag for samlet ikke-neddiskontert investeringskostnad inkludert merverdiavgift. Usikkerheten om anslaget skal synliggjøres ved å oppgi anslag både for P50 og P85. <i>I iterasjon 2 har vi definert forutsetninger og gjort framskrivninger for nullalternativet. Iterasjon 3 vil gå mer inn på virkninger av konseptene, før det i Iterasjon 4 gjøres en komplett alternativanalyse.</i>		
		68