



Oslo kommune
Byrådsavdeling miljø og samferdsel

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Dato: 19.08.2016

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

201204268-212

Jenny Josefine Holen,

930

HØRINGSUTTALELSE FRA OSLO KOMMUNE TIL FORSLAG FOR SENTRAL FORSKRIFT OM LAVUTSLIPPSSONER

Oslo kommunes høringsuttalelse avgis av byråd for miljø og samferdsel på delegert myndighet jf. byrådets vedtak 1360/01.

Oslo kommune er forurensningsmyndighet etter forurensningsforskriftens kapittel 7 om lokal luftkvalitet, og skal dermed påse at forskriftens grenseverdier overholdes i kommunen. Det er i denne sammenheng helt avgjørende at kommunen har anledning til å råde over et tilstrekkelig og effektivt virkemiddelsett. Oslo kommune har i lengre tid etterspurt muligheten for å kunne innføre lavutslippssone. Oslo kommune er tilfreds med at det før sommeren kom på plass en lovhjemmel for gebyrbasert lavutslippssone, og at det nå foreligger et utkast til sentral forskrift.

Oslo kommune er opptatt av at endelig sentral forskrift utformes fleksibelt, slik at man kan finne gode løsninger lokalt. Forskriftsutkastets paragraf 5 og 7 er gode eksempler på dette, der det åpnes for å etablere flere lavutslippssoner innenfor kommunen og at den enkelte kommune kan fastsette gebyrsatser. Oslo kommune mener imidlertid at enkelte av de andre foreslåtte paragrafene i utkastet er uklare, unødvendig ressurskrevende for kommunen, gir kommunen lite handlingsrom og/eller kan føre til økonomisk tap for kommunen. Dette gjelder spesielt § 4 (*Innføring av lavutslippssone*), § 8 (*Registrering i systemet og betaling av gebyr*) og § 19 (*Forholdet mellom en lavutslippssone og miljødifferensierte bompenger*). Innspill til de ulike paragrafene i forskriftsutkastet er gitt under.

Som beskrevet i høringsdokumentene, er lavutslippssone et tiltak som er egnet til å redusere årsmiddelverdiene av nitrogendioksid (NO₂). Overskridelse av denne grenseverdien har lenge vært en utfordring i Oslo. Målinger viser at nivåene har ligget høyere enn tillatt i alle år etter at grenseverdien trådte i kraft i 2010. I Oslo er trafikk, spesielt fra dieselmotorer, hovedkilden til utslipp av nitrogenoksider. De høyeste nivåene registreres følgelig i sterkt trafikkerte områder, der typiske årsmiddelverdier ligger i størrelsesorden 50-60 mikrogram per kubikkmeter (grenseverdien er som kjent 40 mikrogram per kubikkmeter). Enkelte år har også de registrerte nitrogendioksidnivåene vært høyere enn tillatt på målestasjoner som er representative for større områder av byen. Modellberegninger indikerer at store områder innenfor Ring 3, i tillegg til nedre deler av Groruddalen og områder langs hovedveiene, er utsatt for nivåer av NO₂ som ligger over forurensningsforskriftens grenseverdi for årsmiddel. Problemet er med andre ord omfattende og medfører en juridisk og helsemessig uakseptabel situasjon for kommunen og innbyggerne.

Oslo gjennomførte sin forrige tiltaksutredning for lokal luftkvalitet i 2014, se vedlegg. På bakgrunn av denne vedtok Oslo bystyre 20. mai 2015 en ny handlingsplan for lokal luftkvalitet. Handlingsplanen inneholder en rekke tiltak mot NO₂-forurensning, der de viktigste forebyggende tiltakene for å redusere årsmiddelverdiene av NO₂, er innføring av miljødifferensierte bompenger og lavutslippssone. Det pågår også arbeid på flere andre områder som vil bidra til å senke årsmiddelverdiene av NO₂ i Oslo, bl.a. parkeringsrestriksjoner og satsing på kollektiv, gange og sykkel.

Som omtalt i høringsbrevet, ble Norge høsten 2015 dømt i EFTA-domstolen for brudd på luftkvalitetsdirektivet (direktiv 2008/50/EC). Dommen er bl.a. begrunnet i for høye årsmiddelkonsentrasjoner av NO₂ i flere av de største byene i Norge, bl.a. i Oslo. I saken mot Norge peker også ESA på at flere byers tiltaksutredninger ikke har vært tilfredsstillende og at innholdet i tiltakspakkene er for svake.

Miljødirektoratet har i etterkant av EFTA-domsavgjørelsen pålagt Oslo kommune å revidere tiltaksutredningen fra 2014, da den beregnede tiltakspakken for NO₂ ikke gir tilstrekkelig effekt til å nå grenseverdien for årsmiddel i årene fram mot 2020. Hovedutfordringen for Oslo kommune i denne sammenheng er et mangelfullt virkemiddelapparat. Det er nødvendig å gjennomføre flere tiltak i parallell for å kunne løse problemet med for høye årsmiddelverdier av NO₂ innen rimelig tid. Muligheten til å kunne innføre lavutslippssone vil være et viktig bidrag i arbeidet med å bedre den lokale luftkvaliteten i Oslo.

Oslo kommunes innspill til forskriftsutkastet

Som nevnt innledningsvis mener Oslo kommune at enkelte av de foreslåtte paragrafene i utkast til sentral forskrift er uklare eller kan få uheldige konsekvenser. Dette er spesielt knyttet til § 4 (*Innføring av lavutslippssone*), § 8 (*Registrering i systemet og betaling av gebyr*) og § 19 (*Forholdet mellom en lavutslippssone og miljødifferensierte bompenger*). Det er særlig viktig for Oslo kommune at Samferdselsdepartementet endrer disse bestemmelsene før endelig fastsettelse av sentral forskrift.

Oslo kommune har følgende innspill til forskriftsutkastet:

Innspill til § 3 Virkeområde

Virkeområdet er begrenset til kun å omfatte biler som bruker diesel eller biodiesel. Dette er begrunnet i at formålet med forskriften er å redusere nivåene av eksosavgasser, spesielt NO₂. Oslo kommune er enig i at dette er det viktigste formålet i en første fase, men Oslo kommune mener lavutslippssoner også kan være et godt virkemiddel for å begrense klimagassutslipp og stimulere til raskere innføring av utslippsfrie kjøretøy.

På den bakgrunn mener Oslo kommune at virkeområdet bør åpne for å etablere lavutslippssoner som også rettes mot CO₂-utslipp, samt svevestøv (inkl. PM₁₀). Oslo kommune foreslår derfor at også bensinbiler innlemmes i den sentrale forskriften, siden disse bidrar til CO₂-utslipp samt lokal luftforurensning ved slitasje og oppvirvling av veistøv (PM₁₀) på lik linje med dieslbiler. Bensinbiler bidrar også noe til helseskadelige avgassutslipp, selv om dette bidraget er lite sett i forhold til totalutslipp av NO_x og partikler (PM_{2,5}). I mange land i Europa omfatter lavutslippssonene både diesel- og bensinkjøretøy. I London er det f.eks. fra 2020 planlagt å innføre en gebyrbasert lavutslippssone i sentrum (såkalt Ultra Low Emission Zone) som omfatter begge kjøretøytyper. I § 3, punktene 1-6, er det listet unntak fra gebyrplikten. Når det gjelder unntakene som er listet i punktene 2-6, kommer det ikke fram av

høringsdokumentene hvorvidt den nødvendige informasjonen til å kunne «skille ut» disse kjøretøyene ligger i motorvognregisteret. Dette er et viktig moment for muligheten til håndheving. Vi ber derfor om at dette beskrives nærmere.

I punkt 6 er det foreslått unntak for bil med montert synlig innretning som er under oppdrag i forbindelse med brøyting, salting eller strøing. Oslo kommune kan ikke umiddelbart se noen forhold som skulle tilsi at disse kjøretøyene bør ha unntak. Dersom dette unntaket opprettholdes i endelig forskrift, bør det begrunnes nærmere.

Innspill til § 4 *Innføring av lavutslippssone*

I § 4 er det oppgitt at regionvegkontoret skal behandle og samtykke til en omfattende søknad fra kommunene som ønsker å etablere lavutslippssoner. En slik søknad vil være ressurskrevende for kommunene å sammenstille, og det vil ikke være nødvendig etter at den sentrale forskriften og dens føringer foreligger. Det bør være tilstrekkelig med en orientering om systemet for lavutslippssoner til regionvegkontoret. I § 4, punkt 4, andre avsnitt, er det oppgitt at dersom det 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. Oslo kommune mener at denne bestemmelsen er lite hensiktsmessig, og stiller spørsmål ved hvordan dette skal løses i praksis. Hvis det skal være slik at betalt gebyr i én lavutslippssone skal være gyldig i en annen lavutslippssone (se for øvrig vårt innspill til § 8 under), noe som krever felles systemer, vil det være mer hensiktsmessig at systemer for betaling og kontroll defineres på statlig nivå.

Innspill til § 8 *Registrering i systemet og betaling av gebyr*

I § 8, tredje ledd, foreslås det at betalt gebyr i én lavutslippssone skal være gyldig i en annen lavutslippssone. Oslo kommune vil sterkt advare mot en slik bestemmelse. Bestemmelsen om at den enkelte kommune kan fastsette gebyrsatser (§ 7) i kombinasjon med bestemmelsen om at betaling i en lavutslippssone gjelder for alle soner i hele landet (§ 8) kan by på store problemer. Slik Oslo kommune tolker bestemmelsene, innebærer dette at det vil være mulig å betale gebyr i en annen kommune/lavutslippssone enn den man faktisk skal ferdes i. Dersom det innføres flere lavutslippssoner i Norge, er det naturlig å tenke seg at bilistene vil velge å betale der gebyret er lavest. I så tilfelle faller hensikten med kommunal gebyrfastsettelse bort, og effekten av tiltaket vil kunne bli mindre enn antatt. En kommune med et relativt høyt gebyr vil i tillegg risikere å tape store beløp på ordningen, dersom mange bilister velger å betale gebyr i en annen lavutslippssone. Bestemmelsen i § 8 om at betalt gebyr i én lavutslippssone skal være gyldig i en annen sone bør fjernes. Ut i fra et helse- og miljøperspektiv er det ikke urimelig at man betaler gebyr i den lavutslippssonen man faktisk skal ferdes i. Dersom bestemmelsen likevel blir stående, er nasjonalt fastsatte gebyrsatser å foretrekke. Ulempen med nasjonale satser er imidlertid at en slik løsning er mindre egnet til å løse forurensningsutfordringene lokalt, jf. innspill til § 7 over.

Innspill til § 19 *Forholdet mellom en lavutslippssone og miljødifferensierte bompenger*

I § 19 foreslås det at det ikke skal være tillatt å innføre miljødifferensierte bompenger og kommunal lavutslippssone i samme geografiske område. Oslo kommune mener dette er svært uheldig, og Oslo kommune har underveis i prosessen forutsatt at dette var to virkemidler som ville kunne brukes i kombinasjon. Det er avgjørende at kommunen har myndighet til å benytte flere virkemidler, jf. kommunens ansvar etter forurensningsforskriften.

Tids- og miljødifferensierte bompenger blir fra mars 2017 en realitet i Oslo, jf. inngått avtale datert 05.06.2016 i Oslopakke 3-samarbeidet. Dette er et viktig steg på veien mot en mer

miljøvennlig kjøretøypark og lavere NO₂-nivåer i Oslo. Dersom man skal innfri grenseverdiene for NO₂ i Oslo de nærmeste årene kreves det imidlertid flere virkemidler/tiltak. Oslo kommune anser i denne sammenheng innføring av en gebyrbasert lavutslippssone som det mest virkningsfulle og relevante tiltaket. Ut i fra et helse- og miljøperspektiv, samt «forurenser betaler» -prinsippet, kan vi ikke se at det er noen saklig grunn til at de to tiltakene ikke skal kunne innføres i samme område, dersom beregninger viser at en slik virkemiddelbruk er nødvendig for å overholde grenseverdiene i forurensningsforskriften.

Oslo kommune har igangsatt arbeid med en konseptvalgutredning (KVU) for lavutslippssone(r). KVU arbeidet skal etter planen ferdigstilles medio september 2016. Det er i dette arbeidet valgt å legge inn effektene av Oslopakke 3 i nullalternativet. Beregninger viser at Oslopakke 3 vil gi en dreining av kjøretøyparken i en mer miljøvennlig retning, og nivåene av NO₂ i Oslo ventes å reduseres i årene som kommer. Det er imidlertid viktig å understreke at innføring av miljødifferensierte bompenger alene ikke vil innfri forurensningsforskriftens krav i årene frem mot 2022. Oslo kommune har ikke det ønskede virkemiddelapparat for å redusere den lokale luftforurensningen, og har et stort behov for å kunne iverksette ytterligere tiltak. Lavutslippssone i kombinasjon med miljødifferensierte bompenger i Oslopakke 3 vil gi en raskere dreining av kjøretøyparken, enn om det kun innføres miljødifferensierte bompenger. Med begge tiltak vil man altså kunne redusere nivået av NO₂ raskere. Oslo kommune mener at dette forholdet bør tillegges stor vekt.

Oslo kommune har i Oslopakke 3- forhandlingene forutsatt at miljødifferensierte- og tidsdifferensierte bompenger ikke vil være de eneste tiltakene som kan innføres for å redusere luftforurensningen. De avtale bomtakstene er derfor ikke tilstrekkelig for å redusere luftforurensningen i Oslo slik at vi når grenseverdiene. Lavutslippssoner vil styrke miljødifferensieringen og kunne fange opp områder som ikke dekkes av bomringen.

Jeg viser for øvrig også til brev fra Samferdselsdepartementet datert 22. desember 2015, deres referanse 15/576, om virkemidler for lokal luftkvalitet. Dersom det ikke vil være mulig å innføre lavutslippssone (som gebyrløsning) i kombinasjon med miljødifferensierte bompenger, vil dette i realiteten bety at kommunen sitter igjen med svært få virkemidler for å redusere årsmiddelkonsentrasjonene av NO₂ til et nivå som tilfredsstill forurensningsforskriftens grenseverdi i løpet av de nærmeste årene. Det eneste tiltaket som da står ubrukt, jf. opplistede tiltak i nevnte brev, er innføring av forbudsbasert lavutslippssone etter Vegtrafikkloven § 7 første ledd. Oslo kommune mener imidlertid at en gebyrbasert lavutslippssone er en bedre løsning enn en forbudsbasert sone.

Oslo kommune er kjent med at en av begrunnelsene for denne bestemmelsen er forbudet mot dobbeltbeskatning. Det stilles spørsmål ved hvorfor dette ikke er begrunnet i høringsnotatet. Oslo kommune kan for øvrig ikke se at denne type avgift vil utgjøre en dobbeltbeskatning i strid med det ulovfestede prinsippet nedfelt i Rt. 2015 s.982.

Oslo kommune vil sterkt fraråde at denne bestemmelsen blir stående. Dersom § 19 opprettholdes i endelig forskrift, bør det begrunnes nærmere hvorfor miljødifferensierte bompenger og lavutslippssoner ikke kan kombineres. Videre bør det tydeliggjøres hva som menes med «samme geografiske område».

Oslo kommune har ingen merknader til øvrige deler av forskriftsforslaget.

Med hilsen

Lan Marie Nguyen Berg
byråd

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg: Tiltaksutredning for lokal luftkvalitet i Oslo og Bærum 2014- 2022