

Høringsuttalelse:

Sentral forskrift om lavutslippssone for biler

Viser til brev fra Samferdselsdepartementet datert 28.06.2016 med invitasjon til uttalelse om forslaget til sentral forskrift om lavutslippssone for biler.

Høringsuttalelsen er forberedt av administrasjonen ved Østfold fylkeskommune. Samferdselskomiteen i Østfold fylkeskommune vil behandle høringen politisk 13.09.2016 og protokoll vil som varslet i henvendelse datert 5.7.2016 da ettersendes til departementet.

Oppsummering av Østfold fylkeskommunes viktigste synspunkter

- Det er svært velkomment at kommunenes virkemiddelportefølje for å kunne motvirke lokal luftforurensing utvides, og at muligheten for lavutslippssoner etableres raskt
- Virkemidlene lavutslippssone og miljødifferensierte bompengesatser må kunne kombineres
- Så raskt som mulig bør ordningen utvides til også å omfatte klimagasser i henhold til Stortingets intensjon, slik at lavutslippssoner kan brukes som virkemiddel for å gi klimavennlige nyttekjøretøy sårt tiltrengte fordeler

Østfold fylkeskommunes relevante miljø- og klimamål

Østfold fylkeskommune har som mål og delmål i gjeldene fylkesplan:

- Folkehelsearbeidet i Østfold skal bidra til at forebyggende og helsefremmede arbeid gir positive resultater for den enkelte og samfunnet
 - å redusere støy- og svevestøvplager gjennom god areal- og samferdselsplanlegging
- Østfold skal være klimagassnøytral innen 2030 og innen 2020 skal klimagassutslipp ligge 20% under 2005-nivå. Minimum 50% skal tas gjennom lokale tiltak.
 - Overføre transportaktivitet fra bil til kollektive transportløsninger
 - Redusere transportarbeidet gjennom samordnet areal- og transportplanlegging

I vedtak i forbindelse med NTP støtter Østfold fylkeskommune at arbeidet for å få gods fra vei til sjø og bane må intensiveres.

Østfold fylkeskommunes regionale strategier for hhv Halden, Nedre Glomma (Sarpsborg og Fredrikstad) og Moss:

- Utvikle miljøovervåking av luftkvalitet og styrke kunnskapsgrunnlaget om luftforurensningen, samt gjennomføre nødvendige tiltak slik at luftforurensningen er innenfor gjeldende grenseverdier for luftkvalitet

Østfold fylkeskommune har fra 2008 deltatt i et prosjekt om overvåking av lokal luftkvalitet i samarbeid med de overnevnte bykommunene i ytre Østfold og Statens vegvesen. En ny avtale om overvåking av lokal luftkvalitet er nå under utarbeidelse der fylkeskommunen som veieier deltar. Det skal samarbeides om overvåking av lokal luftkvalitet (NO₂ og svevestøv) og årsakssammenhenger for så å kunne iverksette målrettede tiltak.

I region Nedre Glomma er det inngått en samarbeidsavtale om areal- og transportutvikling. Partene i avtalen er Østfold fylkeskommune, Fredrikstad kommune, Sarpsborg kommune og Statens vegvesen. Revidert avtale er under behandling nå og der foreslås det at Jernbaneverket blir med i partnerskapet. Hovedmålene for samarbeidet er å utvikle Nedre Glomma som en attraktiv og konkurransedyktig region basert på bærekraftige virkemidler innen areal- og transportsektoren. Til grunn for samarbeidet ligger også miljø- og klimamål. Kjernen i oppfølging av samarbeidsavtalen er Bypakke Nedre Glomma med bompengefinansierte tiltak og belønningsmidler.

Fylkesordfører i Østfold har sammen med ordførere i Østfold, Akershus og Västra Götaland skrevet under på en erklæring om å arbeide for en Fossilfri Grenseregion innen 2030.

Lokal luftkvalitet

Mindre luftforurensning fra biler vil ha en helsefremmende effekt. Verdens helseorganisasjon har identifisert luftforurensning som en av de prioriterte miljøfaktorene med størst helsemessig betydning. Lokal luftforurensning over tid, selv på lave nivåer, viser seg å ha en helseskadelig effekt, særlig for barn og eldre.

De som bor i områder som er belastet med luftforurensning fra trafikk, er gjerne ikke i en situasjon hvor de enkelt kan flytte til mindre belastede områder. Mulighet til å regulere lokal luftforurensning kan derfor være et viktig verktøy som en del av kommunens politikk for områdeutvikling.

Ut fra målsettingen om bidrag til bedret luftkvalitet isolert sett mener Østfold fylkeskommune at høringsforslaget med noen unntak er bra. Det er svært velkomment at kommunenes virkemiddelportefølje på dette feltet utvides, selv om det i de aktuelle byene i Østfold neppe er NO₂ som utgjør brudd på forurensingsforskriften, men snarere svevestøv, som målinger i Fredrikstad viser. Moss og Sarpsborg har tidvis problemer med luftforurensning.

På generelt grunnlag anmoder vi om at muligheten for lavutslippssoner raskt etableres.

Grunnet den sterke sammenhengen mellom kjøretøyenes vekt og påvirkning på luftkvalitet støtter Østfold fylkeskommune at gebyrklassene som kommunene har anledning til å opprette skal baseres på vekt i tillegg til euroklasse.

Lavutslippssone og miljødifferensierte bompenger må være mulig å kombinere

Departementet foreslår at det ikke skal være mulig å opprette en lavutslippssone i samme geografiske område som det etableres *miljødifferensierte* bompenger. Det innebærer at kommuner må velge mellom virkemidlene lavutslippssone eller miljødifferensierte bompenger. Bestemmelsen gjelder altså ikke bompenger som sådan, men når disse differensieres etter kjøretøyenes miljøpåvirkning, og forhåpentligvis på sikt: Klimagassutslipp (se neste del).

Østfold fylkeskommune er bekymret for at bestemmelsen vil innebære noen praktiske barrierer. Den kan utgjøre en barriere mot å etablere en lavutslippssone relativt raskt, fordi kommuner kan komme til å avvente at Auto-Pass-teknologien blir klar, fremfor å gjøre investeringer i systemene som trengs for å etablere en lavutslippssone.

Det er ulike måter å betrakte miljøavgifter: Én er at en avgift mest mulig eksakt skal dekke kostnadene som miljøulempene av bruk av kjøretøy påfører samfunnet uavhengig av hvilke adferds- eller innkjøpspraksiser dette fører til. En annen er at avgiften skal bidra til endret adferd som i dette tilfelle kan være å kjøre utenom lavutslippssonen, og en tredje er at avgiften skal påvirke beslutningstakere til å anskaffe en bedre miljøteknologi enn ellers, altså å fremme miljøvennlige teknologier. Samferdselsdepartementet viser i betraktningene om gebyrnivå at forsert bytte til bedre bil kan være et mål med ordningen.

Østfold fylkeskommune mener at målene med lavutslippssone må være å føre til endret adferd og fremme av miljøvennlig kjøretøyteknologier slik at forurensningsforskriftens grenseverdier overholdes. Derfor må det bli mulig å opprette lavutslippssone i samme geografiske område som miljødifferensierte bompenger. Det kan tenkes situasjoner der det er hensiktsmessig med en eller flere lavutslippssoner innenfor en større miljødifferensiert bompenger, og at soner vil gi ytterligere avdempende effekt i områdene med høyest forurensning.

Vi er vi bekymret for situasjoner der det er opprettet en lavutslippssone som vil sperre for miljø- og klimadifferensierte bompenger i neste omgang, og vice versa. Det bør være mulig å innføre et virkemiddel uten å avvike det andre.

Som del av bypakke Nedre Glomma skal bompenger innføres rundt Fredrikstad høsten 2017, og rundt Sarpsborg på et senere tidspunkt. Dersom man innfører miljødifferensierte takster her vil det altså gjøre det umulig for Fredrikstad kommune å innføre lavutslippssone i mindre områder med høy luftforurensning eller om de skulle ønske å fremme elvarebiler for varelevering innenfor en mindre sentrumsone (Se neste del om klima).

Virkemidlene i kombinasjon kan gjøre det mulig med en gradvis opptrapping av samlede avgifter for bruk av miljø- og klima-skadelige kjøretøy, etter hvert som lavutslipps- og klimaløsningene blir flere også for store kjøretøy.

Forskriftsforslaget gir mulighet for midlertidige tidsdifferensierte bompengeretakster ved fare for overskriding av grenseverdiene for konsentrasjon av luftforurensing. Dette mener Østfold fylkeskommune er bra.

Forskrift må på sikt bidra til reduserte klimagassutslipp og fremme klimaløsninger

Stortingsvedtaket presiserer at karbondioksid også skal omfattes av lavutslippsonebestemmelsen, noe samferdselsdepartementets forskriftsforslag ikke imøtekommer. Transportsektoren er en av Norges største klimagassutslippssektorer, og etter sommerens avklaring i EU er det klart at Norges mål i ikke-kvotepliktig sektor, herunder transport, vil bli 40 % innen 2030 sammenliknet med 1990-nivå. Mange kommuner har ambisiøse klimamålsettinger, men begrenset virkemiddelportefølje for å oppnå disse. Det er med andre ord behov for virkemidler som raskt kan etableres også for å oppnå reduserte klimagassutslipp.

Forskriftsforslaget *sidestiller kjøretøy* med følgende drivstoff/teknologier med høyst ulik klimapåvirkning, ettersom alle slipper avgift i en lavutslippsone:

- Bensin
- Ladbar og ikke-ladbar bensinhybrider
- Diesel ladbar hybrid med elektrisk rekkevidde på minimum 40 km
- Bil godkjent med Euro VI (altså tyngre kjøretøy)
- El
- Hydrogen
- Biogass
- Naturgass

Ordningen vil dermed ikke gi fordeler til kjøretøy med null- eller lavt klimagassutslipp (og samtidig lavt bidrag til luftforurensning) fremfor biler med høyt CO₂-utslipp.

Et eksempel der det trengs flere fordeler for å veie opp for de praktiske ulempene ved nullutslippsalternativ sammenliknet med fossilløsningen er el-varebilen. Fossile varebiler i klasse 2 på grønne skilt har lave avgifter ved innkjøp, og dermed har elvarebilene mye mindre avgiftsfordeler enn elektriske personbiler har i dag. Det må etterstrebtes andre virkemidler. Null- og lavutslippssoner bør kunne opprettes med sikte på å gi klimaløsningene store fordeler sammenliknet med fossile, slik at utbredelsen av og erfaringene med disse bilene øker.

Videre omfatter ikke forskriften mopeder eller motorsykler, noe Stortinget ba om. Departementet begrunner dette med at det er svært få mopeder og motorsykler i dag som bruker diesel som drivstoff, slik at det i liten grad bidrar til lokal luftforurensning. Ut fra klimaperspektiv vil det være hensiktsmessig også å innlemme disse kjøretøyene i ordningen.

Slik ordningen er foreslått vil biodiesel likestilles med fossil diesel. Ut fra luftkvalitetsprinsippet er Østfold fylkeskommune enig i dette, men på sikt bør det kunne legges til en innretning med differanse i favør biodiesel. Med en kombinert innretning for både lokal luftkvalitet og utslipp av klimagasser vil man oppnå et hierarki for tyngre kjøretøy som fremmer biogass, elektrisitet og hydrogen fremfor biodiesel som igjen fremmes fremfor fossil diesel.

Østfold fylkeskommune mener det må være mulig å utvikle en innretning på nullutslippssoner som både hensyntar lokal luftforurensing og stimuli for klimaløsninger. Vi har forståelse for at ordningen ønskes etablert raskt med mål om bedret lokal luftkvalitet i byene. Østfold fylkeskommune foreslår derfor at ordningen etableres nå, men at den så raskt som mulig utvides til også å omfatte klimagasser, slik at lavutslippssoner kan bli et verktøy for å gi klimavennlige nyttekjøretøy sårt tiltrengte fordeler.

Forskriftsforslagets konsekvenser for kollektivtrafikk

Kollektivtrafikk har dels som formål å få trafikanter fra bil til kollektivt og gjennom dette bidrar kollektivtilbudet til bedret luftkvalitet i utgangspunktet. Forskriftsforslaget innebærer at tunge kjøretøy som busser i euroklasse V og lavere vil omfattes av avgift i en lavutslippssone.

Østfold fylkeskommune påpeker at økte avgifter for busser i euroklasse V og lavere vil gjøre løsningene med bedre lavutslippsteknologi, altså euroklasse VI per i dag, relativt sett mer lønnsomme. Dette kan utgjøre et viktig bidrag i å vri også kollektivtrafikk over på stadig bedre miljøløsninger.

Østfold fylkeskommune er for øvrig allerede godt i gang med både fossilfrie og miljøvennlige busser, med en betydelig andel biogassbusser i underleverandørenes flåter. Østfold kollektivtrafikks underleverandører kjører kun Euroklasse VI eller V, og kontraktene på Euroklasse V vil gå ut om tre år. Sistnevnte trafikkerer verken Moss, Fredrikstad og Sarpsborg der det eventuelt kan være aktuelt å innføre lavutslippssoner per nå. Med andre ord vil forskriften slik forslaget nå foreligger ikke påvirke Østfold kollektivtrafikk.

Forskriftsforslagets konsekvenser for fylkeskommunen

Fylkeskommunen tillegges altså intet ansvar i forskriftsforslaget, men vil være en sentral høringsinstans i forbindelse med etablering av kommunale lavutslippssoner. Som departementet skriver vil dette gjelde «ikke minst fordi lavutslippssonen også kan omfatte fylkeskommunale veier og fordi etablering av lavutslippssone vil innebære et forbud mot miljødifferensierte bompengetakster i samme område». Østfold fylkeskommune mener at dersom man ikke innfører bestemmelsen om at lavutslippssone og miljødifferensierte bompengetakster utelukker hverandre vil denne problemstillingen unngås og er et ytterligere argument for å la vær å innføre dette.

Andre betraktninger

Østfold fylkeskommune støtter departementets tilrådning om at kommunene selv kan avgrense gebyrklasse til eksempelvis kun tyngre kjøretøy, samt fastsette gebyrene. Det vil trenge gode veiledere på dette. Vi støtter at kommunene bør få velge hvordan

nettoinntektene fra lavutslippssonen skal brukes, men innenfor områdene kollektivtransport, trafiksikkerhets- og miljøtiltak.

Det synes dessuten fornuftig at innretningen legger seg tett opp mot innretningen for piggdekk-avgiften som foreslått i høringen. Piggdekkavgift kan bli aktuelt i Østfold.

Med hilsen

Dokumentet er elektronisk godkjent og signert av

Hilde Brandsrud
Fylkesdirektør

Guro Nereng
Rådgiver