

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo  
Att: Samferdselsminister Ketil Solvik-Olsen

Deres ref:

Oslo, 09.12.2016  
Vår ref: Morten Sandberg/ 16-39869

## Sak: Høring om revidert forskrift for lavutslippssone for biler - Høringssvar fra Hovedorganisasjonen Virke

Det vises til Samferdselsdepartementets (SD) høringsdokumenter i saken og høringsdokumentene knyttet til den alminnelige høringen om sentral forskrift om lavutslippssone for biler datert 24.6.2016. Saken har også berøringspunkter til høringen om forslag til endringer i Vegloven § 27 og Vegtrafikkloven 7 a, Vedlegget til dette brevet inneholder derfor Virkes høringssvar i den saken.

I vårt arbeid med denne høringen har vi også gått gjennom alle innkomne svar på den alminnelige høringen og Statens vegvesen Vegdirektoratets (SVV) svar på sitt oppdrag om lavutslippssoner, jf SVVs brev datert 01.04.2016. Materialet gir generelt ikke støtte til endringene i det reviderte forslaget.

Det reviderte høringsforslaget inneholder to sentrale endringer sammenliknet med det opprinnelige ved at i) § 19 i det opprinnelige forslaget om forholdet mellom lavutslippssoner og miljødifferensierte bompengetakster er strøket i sin helhet og ii) at virkeområdet dvs gebyrreglene i § 3 er endret fra å gjelde dieslbiler til å gjelde alle biler.

Vår merknader i det videre er konsentrert om forhold som gjelder punkt ii) ovenfor. Det vil si utvidelsen til å gjelde alle biler.

Vi advarer Samferdselsdepartementet sterkt mot å gjennomføre det reviderte forslaget til ny forskrift om lavutslippssoner til å gjelde alle ikke-nullutslippsbiler. Det er redegjort nærmere for dette i punktene nedenfor. Forslaget vil skape nye og forsterke en rekke utfordringer og kostnader for næringslivet som ikke er utredet eller redegjort for i SDs høringsdokumenter.

Endringene i det reviderte forslaget er, etter Virkes oppfatning, unødvendige for kommunenes arbeid med å redusere de problemene med veitransport som gir dårligere luftkvalitet ved inversjon og ellers. Det reviderte forslaget vil etter vår oppfatning snarere virke kompliserende også for kommunenes egne oppgaver med utforming og senere oppfølging av reglene knyttet til en lavutslippssone.

### Hovedorganisasjonen Virke

**Besøksadresse:**  
Henrik Ibsens gate 90  
NO 0255 Oslo  
**Postadresse:**  
P.O. Box 2900 Solli  
NO-0230 Oslo  
Tel +47 22 54 17 00  
Fax +47 22 56 17 00  
**E-post**  
[info@virke.no](mailto:info@virke.no)  
**Bankgiro**  
6030.05.18543  
**Org nr.**  
970 134 646 MVA

Vi finner ellers at det reviderte forslaget er lagt fram i strid med prosessreglene i utredningsinstruksen og at det åpner for løsninger som vil stride mot EØS-reglene.

#### 1. Om begrunnelsen for tiltaket

Det eneste nye momentet i SDs høringsdokumenter som begrunner utvidelsen av gebyrplikten jf § 3 i forslaget fra dieselbiler til alle biler med unntak av nullutslippsbiler, er henvisningen i på side 2 i høringsbrevet om "*i større grad å ivareta Stortingets intensjon med lovhjemmelen, jf komiteinnstillingen*" hvor det også henvises til ønskeligheten av å inkludere kjøretøy med utslipp av karbonmonoksid (CO) og karbondioksid (CO<sub>2</sub>).

Det foreligger ikke annen informasjon om utslipp fra veitransport og lokale miljøhensyn som tilsier at en slik radikal utvidelse av gebyrplikten skal være nødvendig.

Ved å legge Stortingets intensjoner til grunn for reglene i det reviderte forslaget, utvides perspektivet fra lokale miljøvirkninger fra veitrafikk til de mer globale hva gjelder utslipp av CO<sub>2</sub> og andre klimagasser. Det reiser spørsmålet om i hvilken grad et slikt opplegg for lavutslippssoner også faktisk er et egnet virkemiddel mot utslipp av klimagasser fra transportsektoren.

#### 2. Om utredningsplikten

Samferdselsdepartementet skriver med henvisning til utredningsinstruksen at det har vurdert behovet for ny høring med det foreliggende reviderte forslaget og om reglene om høringsfrist på mellom 6 uker og 3 måneder kan fravikes, slik "*Reglene i instruksen bare kan fravikes når spesielle forhold gjør det nødvendig.*"

Hva gjelder aktuelle hastehensyn og behov for en rask saksbehandling slik at kommunene kan ta i bruk dette virkemiddelet til vintersesongen 2016/2017, er de endringene det legges opp til i det reviderte forskriftsforslaget åpenbart unødvendige.

Hensynet til kommunenes behov virkemidler mot lokal luftforurensing med særlig vekt på vintersesongen er allerede vurdert og ivaretatt i forbindelse med den alminnelige høringen og det arbeidet som er gjennomført av Statens vegvesen Vegdirektoratet med den.

Statens vegvesen Vegdirektoratet anbefaler i sitt svar til SD 1. april 2016 at man bør velge et system med miljødifferensierte bompengetakster framfor kommunale lavutslippssoner. Et slikt miljødifferensiert system vil imidlertid ikke være mulig å få på plass til vintersesongen 2016/2017.

Det gir noe sterkere argumenter for å åpne for begge typer virkemidler i alle fall på kort sikt enn hva SVV har anbefalt. Vi vurderer opplegget i den alminnelige høringen om lavutslippssoner som et nødvendig supplement/alternativ til miljødifferensierte bompengetakster. Det vil gi mulighet for å begrense lokal luftforurensning fra biler med dieselmotor i områder som ikke har etablert fleksible trafikantbetalingssystemer.

Hva gjelder innholdet i SVVs utredningsarbeid, jf brev datert 1.4.2016, er dette i sin helhet knyttet til forhold som gjelder dieselbiler og partikkelutslipp av fra tunge biler, NO<sub>x</sub>-utslipp,

PM10 og PM2,5. Det foreliggende utredningsarbeidet fra SVV inneholder overhodet ingen elementer knyttet til et mer utvidet lavutslippssone-opplegg med gebyrløsninger med tanke på alle andre biler enn nullutslippsbiler. Et slikt utvidet opplegg vil med nødvendighet omfatte et mye større antall kjøretøy, et betydelig større antall berørte personer og virksomheter og medføre et annet grunnlag for vurderinger mht endring av bilhold og bilbruk for den enkelte, for næringslivet og dermed for samfunnet som helhet.

Virke er også opptatt av arbeidet med å redusere CO2-utslippene fra transportsektoren. Vi kan likevel ikke forstå at Stortinget med sine intensjoner om å inkludere CO og CO2 i lavutslippssoner har ment at departementet i sitt arbeid med dette skulle avvike fra de alminnelige prosesskravene i utredningsinstruksen.

Myndighetene, næringslivet og mange andre samfunnsinteresser arbeider sammen og hver for seg om en lang rekke tiltak for å redusere klimagassutslippene fra transportsektoren og ellers. Det gjennomføres da relativt omfattende utredningsarbeid før gjennomføring av tiltak for å sikre at hensynet til egnethet, kostnadseffektivitet, samfunnsøkonomi og andre viktige hensyn også blir ivaretatt på en kunnskapsbasert måte. Det må også gjelde for lavutslippssoner.

Vi må konstatere at det ikke er presentert noen materielle eller andre tungtveiende grunner til at det reviderte forslaget til forskrifter for lavutslippssoner skal utgjøre noe unntak fra de alminnelige prosesskravene i utredningsinstruksen. Etter vår oppfatning burde Regelrådet vært konsultert fra departementets side.

### 3. Om forholdet til EØS-reglene

Det er ikke foretatt en ny og selvstendig vurdering av om det reviderte forslaget er i samsvar med EØS-reglene og om det er meldepliktig til ESA. SVV og departementet gjorde en slik vurdering i sitt utredningsarbeid til den alminnelige høringen. I det arbeidet vises det til at tekniske regler skal meldes til EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Virkes foreløpige vurdering om forholdet til EØS-reglene og SDs arbeid med dette er som følger.

SVV kom til at en innføring av en lavutslippssone ville være omfattet av EØS-høringsloven. SVV vurderte det likevel som følger, med henvisning til EFTA domstolens vedtak om at Norge ikke oppfylte sine forpliktelser om kvaliteten på omgivelsesluft iht direktiv 2008/50/EF. Siden forslaget til den alminnelige høringen ville være et tiltak for å etterkomme nevnte direktiv, ville det da likevel ikke være omfattet av meldeplikten. Men at dersom tiltaket likevel skulle være omfattet av meldeplikten, måtte det gjøres et unntak fra stillstandsplikten på grunn av en alvorlig og uforutsigbar situasjon knyttet til vern av folkehelsen.

Bakgrunnen for at det er en meldeplikt for tekniske regler til ESA, henger sammen med at det må gjøres en bredere vurdering også av slike regler for å sikre at de ikke bryter med andre hensyn i EØS-avtalen, herunder de fire friheter. I en slik gjennomgang må det blant annet gjøres en avveining mht om tiltaket tilfredsstillende et krav om forholdsmessighet (proportionality). Det vil si om de aktuelle reglene, også tekniske regler, går lenger enn nødvendig for ivareta sine primære hensyn og om de på en unødige måte strider mot andre viktige hensyn eller ikke.

En slik bredere vurdering synes klart nødvendig og har ikke blitt gjennomført. Dette gjelder ikke minst i sammenheng med det reviderte forslaget hvor man har utvidet gebyrplikten fra dieserbiler til å gjelde alle biler.

Vi velger her ikke å gå nærmere inn på riktigheten i alle sider ved SVVs vurdering av EØS-reglene. Det er imidlertid uten videre klart at den aktuelle utvidelsen av gebyrplikten fra dieserbiler til å gjelde alle biler, ikke gir grunnlag for å påberope seg unntak fra stillstandsplikten på grunn av en alvorlig og uforutsigbar situasjon på samme måte som i den alminnelige høringen. Motivasjonen for utvidelsen til alle biler er jo knyttet til utslipp av globale klimagasser, mens forslaget i den alminnelige høringen var knyttet til å begrense skadevirkningene på lokal luftkvalitet som skyldes utslipp fra dieserbiler. EFTA domstolens vedtak er knyttet til lokal luftkvalitet.

Det kan videre anføres mer generelt med referanse til EØS-avtalens regler og prinsipper at når gebyrgrunnlaget utvides til å gjelde alle typer biler unntatt nullutslippsbiler, vil det være egnet til å påvirke det meste av handel med varer, tjenester og bevegelser av personer i samme lavutslippssone. Disse interessene vil bli sterkere påvirket mht tilgang til en slik sone sammenliknet med om gebyrreglene hadde vært begrenset til dieserbiler.

En utenlandsk bileier eller sjåfør (for eksempel fra Sverige) vil ikke på samme måte som en norsk bileier stå i samme valgsituasjon mht å velge en gebyrfri nullutslippsbil for kjøring i en norsk lavutslippssone mens hun oppholder seg i og skal gjennomføre økonomisk virksomhet i Norge.

Det er følgelig åpenbart nødvendig å melde tiltaket til ESA slik at også ESA gjør en nærmere vurdering av om tiltaket er forholdsmessig og tilfredsstillende andre sider ved de mer detaljerte reglene i EØS-avtalen.

#### 4. Om avgrensning av lavutslippssone

Forskriften legger opp til at kommunen får myndighet til innføre en lavutslippssone. En slik sone må godkjennes av regionvegkontoret.

SVVs utredning, jf side 12, viser det til at det må foreligge fare for at grenseverdiene for lokal luftkvalitet overskrides. Formalkravene er oppfylt dersom dette dokumenteres i kommunens tiltaksutredning.

Det er noe uklart om hensynet til å begrense utslipp av CO og CO<sub>2</sub> fra ikke-dieserbiler skal legge noen føringer for opprettelse av lavutslippssoner og avgrensning av lavutslippssoner. Dette til tross for at det er en langt svakere sammenheng mellom slike utslipp og virkningene på lokal luftkvalitet. Det reviderte forslaget gir ikke holdepunkter om CO<sub>2</sub>-utslipp skal tillegges vekt også mht til den geografiske avgrensningen av en lavutslippssone.

Det er ikke presentert praktiske eksempler på aktuelle eller mulige avgrensninger for lavutslippssoner i bestemte kommuner. Oslo og Bergen peker seg imidlertid ut som aktuelle kandidater for å ta virkemiddelet i bruk. Dette i og med at de har områder med klart forringet luftkvalitet.

Høringssvaret fra Bilimportørenes landsforening inneholder henvisninger til TØIs kart-illustrasjoner av partikkel- og NO<sub>2</sub> utslipp fra 2013 framskrevet til 2020. Kartene viser at de aktuelle konsentrasjonene følger hovedveisystemene. Det illustrerer at man kan forvente en vesentlig bedring av luftkvaliteten i de mer sentrale delene av hovedstadsområdet innenfor Ring 1 mot 2020. Dette kan forklares med rask innfasing av EURO VI/6 teknologi, andre tiltak for å redusere utslipp ved oppvarming av bygg og utslipp fra skip.

Mye av de gjenværende områdene med dårlig luftkvalitet, dvs områder som kommer i tillegg til områdene tett inntil hovedveisystemene, finner man typisk to steder.

Det er i sentrum, hvor det også er mange skipsanløp og mye busstrafikk og det er i industrihandels-, terminal- og boligområdene i Groruddalen. Kart-illustrasjonene fra TØI, er egnet til å underbygge en hypotese om at de dårligste luftkvalitetene i første rekke har sin årsak i gjennomgangstrafikk med tunge kjøretøy og i mindre grad lokal nærtrafikk. Illustrasjonene til TØI får også fram at overgangen EURO-6 teknologi for tunge kjøretøy vil redusere behovet for større lavutslippssoner over tid.

Lavutslippssoner som virkemiddel, særlig hvis man skulle velge en løsning som omfatter alle biler skaper åpenbare paradokser med hensyn til fordelingsvirkninger og tilpasningsmuligheter. Disse er ikke omtalt i SDs høringsdokumenter.

Den lokalbefolkningen og de virksomhetene hvis helse man søker å ivareta, er ikke selv primærårsak til dårlig luftkvalitet i sin lavutslippssone. De vil normalt likevel måtte betale fullt årsgebyr for sine kjøretøy for lovlig bruk i, fra eller til eget nærområde. Det vil gjelde mange.

For virksomheter lokalisert i områder som blir regulert til lavutslippssone kan det få viktige implikasjoner for kundegrunnlaget, påvirke lønnsomheten og aktualisere spørsmål om nedlegging eller relokalisering.

Disse paradoksene og utfordringene blir klart forsterket gjennom forslaget til revidert forskrift. I og med at det opprinnelige forslaget var begrenset til dieserbiler, inneholdt det også insentiver til å unngå gebyrplikten ved overgang til andre og mer utslippsvennlige typer biler med en annen framdriftsteknologi enn dieselbaserte forbrenningsmotorer. Denne tilpasningsmuligheten vil bli borte for mange hvis gebyrplikten utvides til å gjelde alle biler med unntak av nullutslippsbiler.

Hvis man tar Groruddalen som aktuelt eksempel, er det grunn til å sette søkelys på de faktiske lademulighetene for el-biler i området og den alminnelige befolkningens reelle muligheter for å velge nullutslippsbiler. Området har ikke gode nok ladetilbud, heller ikke privat for mange som bor i borettslag. Norge har fortsatt ikke et godt utbygd kommersielt system for hurtiglading.

En så omfattende gebyrplikt som det reviderte forslaget åpner for, vil derfor av mange og med rette, oppfattes som en ren fiskal avgift som rammer de opplegget i utgangspunktet er ment å beskytte.

## 5. Om gebyrets størrelse

Opplegget i den opprinnelige høringen har en gebyrutforming med et klart skille mellom EURO VI/6-teknologi og eldre dieselmotorteknologi med en tredeling etter vektclasser, slik at tyngre kjøretøy med den beste motorteknologien ville være unntatt fra gebyrplikten, mens lettere kjøretøy med mindre gunstig EURO VI/6 ikke ville være det.

Den reviderte forskriften med mulig gebyrplikt for alle ikke-nullutslippsbiler skaper en mulighet for at kommunale myndigheter kan velge å bryte logikken og insentivstrukturen i det opprinnelige forslaget uten at det foreligger et faglig fundert grunnlag for hvordan et gebyrsystem for ikke-dieselbiler eller EURO VI/6 skal utformes. Det er vanskelig å se for seg at EURO VI/6 biler fortsatt skal være unntatt fra gebyrplikten, mens lettere bensinbiler, med eller uten hybridteknologi skal omfattes.

## 6. Administrative utordringer

Beskrivelsen i materialet fra den alminnelige høringen indikerer at de administrative utfordringene med det skisserte opplegget for lavutslippssoner vil være betydelige. Dette gjelder så vel aktuell geografisk avgrensning av en avgiftssone som arbeidet knyttet til innkreving-, kontroll-, håndheving og håndtering av personvernspørsmål. Arbeidet med å få til eventuelle løsninger som ikke er unødig byrdefulle og som ikke gir urimelige virkninger vil være svært krevende i begge forslag, både det opprinnelige og det reviderte forslaget.

Hvordan man skal få på plass registreringsløsninger som sikrer likebehandling mellom norske og utenlandske kjøretøy synes spesielt utfordrende.

Det kan neppe være tvil om at forslaget om å utvide gebyrplikten til alle ikke-utslippskjøretøy i det reviderte forslaget vil øke antall berørte kjøretøy og dermed være ytterligere komplisert å håndtere på en god måte.

Vi gjentar derfor oppfordringen innledningsvis om å trekke det foreliggende høringsforslaget.

Det strider også åpenbart mot alle forestillinger om at man også legger vekt på arbeidet for "et enklere Norge".

Vennlig hilsen

**Hovedorganisasjonen Virke**

Harald J. Andersen  
Direktør

Morten Sandberg  
Senior rådgiver