



DET KONGELIGE  
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Se vedlagt høringsliste

Deres ref

Vår ref

Dato

15/576-

24.6.2016

## **Forslag om sentral forskrift om lavutslippssone for biler – alminnelig høring**

### **1. Innledning**

Vi sender med dette ut forslag til sentral forskrift om lavutslippssone for biler på alminnelig høring med frist 22. august 2016.

Høringen er tilgjengelig på departementet sine nettsider<sup>1</sup>. Vi ber om at eventuelle høringssvar sendes elektronisk ved bruk av den digitale løsningen for høringssvar. Alternativt kan høringssvar sendes Samferdselsdepartementet, helst per e-post til [postmottak@sd.dep.no](mailto:postmottak@sd.dep.no).

### **2. Kort om bakgrunnen for forslaget**

Forslag til sentral forskrift om lavutslippssone for biler må blant annet sees i sammenheng med Stortingets og kommunenes ønske om ytterligere virkemidler for å bedre den lokale luftkvaliteten, jf. Stortingets lovvedtak 55 (2015-2016) om lov om endring i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven) datert 3. mai 2016:

I

---

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokument/hoyringar/id1763/?ownerid=791>

I lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven) gjøres følgende endring:  
§ 13 nytt åttende ledd skal lyde:

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

## II

Loven trer i kraft straks.

Loven ble sanksjonert 3. juni 2016 og har nå trådt i kraft

Formålet med forslag til sentral forskrift om lavutslippssone for biler er å gi nærmere bestemmelser om utforming av kommunale lavutslippssoner. Forslag til sentral forskrift med merknader følger vedlagt. Forslaget bygger i stor utstrekning på Vegdirektoratets forslag til departementet datert 1. april 2016.

### 3. Redegjørelse iht. ny utredningsinstruksens punkt 2-1

#### 3.1 Hva er problemet og hva vil man oppnå med forslaget?

Forskriftsforslaget skal gi rammeverket for å innføre, administrere, kontrollere og håndheve kommunale/lokale lavutslippssoner, som etableres for å forbedre luftkvaliteten i et område utsatt for lokal luftforurensning fra biler.

Forslaget må sees i sammenheng med grunnlovens paragraf 112 om at enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, forurensningsloven og forurensningsforskriften del 3 om lokal luftkvalitet, der det er fastsatt grenseverdier for lokal luftkvalitet. Eksos fra dieslbiler utgjør den vesentligste andelen av lokal luftforurensning fra biler i form av utslipp av NO<sub>2</sub> (nitrogendioksid) og PM<sub>2,5</sub> (fint svevestøv). I mange byer er vedfyring den største kilden for PM<sub>2,5</sub>. Vegstøv, i form av grovt svevestøv (PM<sub>10</sub>), skyldes i hovedsak, slitasje av vegdekket på grunn av piggdekkbruk. Bergen og Oslo kommune har derfor innført piggdekkgebyr for å redusere problemet med grovt svevestøv.

Bergen og Oslo kommune har i flere år overskredet timemiddelgrensen for NO<sub>2</sub>. Flere norske byer har også overskredet årsmiddelgrensen for NO<sub>2</sub>. Norge er også dømt av EFTA-domstolen for ikke å ha overholdt grenseverdiene for NO<sub>2</sub> i årene 2010, 2011 og 2012. De målte PM<sub>2,5</sub> nivåene i norske byer er imidlertid lavere enn grenseverdien for årsmiddel i forurensningsforskriften.

Noen av de observerte nivåene av NO<sub>2</sub> og PM<sub>10</sub> er høyere enn hva som anbefales ut fra et helsesynspunkt. Det er fastsatt luftkvalitetskriterier, det vil si det nivået for luftkvalitet som de aller fleste kan utsettes for, uten at det oppstår skadevirkninger på helse. Årsmiddelgrensen for NO<sub>2</sub> sammenfaller med dette nivået. Luftkvalitetskriteriet for PM<sub>2,5</sub> er betydelig strengere enn grenseverdiene i forurensningsforskriften.

Forskriften vil innebære et nytt virkemiddel for kommunene for å redusere den lokale luftforurensningen, spesielt nivåene av NO<sub>2</sub>. Forskriften vil også følge opp Stortingets lovvedtak, jf. punkt 2 ovenfor.

### **3.2 Hvilke tiltak er relevant?**

Vegtrafikkloven gir allerede hjemmel for å etablere midlertidige og permanente *forbudsbaserte* lavutslippssoner. Oslo, Bergen og Trondheim kommune har også benyttet seg av denne muligheten til å vedta midlertidige forbudsbaserte lavutslippssoner, som *kan* tre i kraft ved overskridelse eller fare for overskridelse av forurensningsforskriftens kapittel 7. Oslo kommune har innført muligheten for midlertidig forbud mot dieslbiler og datokjøring<sup>2</sup>, Bergen kommune datokjøring<sup>3</sup> og Trondheim kommune forbud mot kjøring med piggdekk og nedsatt fart<sup>4</sup>.

Vegtrafikkloven gir også hjemmel for et tidsdifferensiert og/eller miljødifferensiert takstsystem innenfor et system med køprising. Ingen kommuner har pt. innført et køprisingssystem etter vegtrafikkloven § 7a. Bompengefinansiering er regulert i veglova § 27. Etter veglova § 27 er det en viss mulighet for tidsdifferensierte bompengetakster. Bergen kommune har nylig innført slike tidsdifferensierte bompengetakster. Det arbeides nå med sikte på at det kan tilrettelegges for miljødifferensierte bompengetakster i dagens AutoPASS-system. Videre arbeides det med et tydeligere hjemmelsgrunnlag i veglova for at et takstsystem i en bompengoordning i byområder kan differensieres slik at formålet med ordningen også kan være trafikkregulering og ikke kun finansiering.

Vegdirektoratet anbefaler i sitt brev til departementet 1. april 2016 at man bør velge et system med miljødifferensierte bompengetakster fremfor kommunale lavutslippssoner.

Vegdirektoratet viser til at: "*... miljødifferensierte bompenger vil gi større effekt enn lavutslippssoner. Lavutslippssoner er ikke tatt i bruk i Norge tidligere, mens bompenger er en godt etablert ordning. Miljødifferensierte bompenger innebærer dermed bedre innkrevings- og kontrollmekanismer. Det er også flere grunner til at vi mener at miljødifferensierte bompenger gir større effekt enn lavutslippssoner:*

---

<sup>2</sup> Se midlertidig forskrift 4. februar 2016 nr. 81 om midlertidige trafikkregulerende tiltak ved høy luftforurensning, Oslo kommune, Oslo

<sup>3</sup> Se forskrift 30. januar 2012 nr. 103 om midlertidig trafikkregulerende tiltak for kommunal vei, riks- og fylkeveger ved akutt luftforurensning, Bergen kommune, Hordaland

<sup>4</sup> Forskrift 14.4.2015 nr. 392 om midlertidige trafikkregulerende tiltak for kommunal veg og riks- og fylkesveg ved fare for dårlig luftkvalitet, Trondheim kommune, Sør-Trøndelag

- *Ved miljødifferensierte bompenger betaler man hver gang man passerer et bomsnitt, mens en oblatordning i hovedsak innebærer at man betaler for en periode og da kan man kjøre ubegrenset i den perioden uten ekstra kostnad. Miljødifferensierte bompenger vil derfor trolig ha en større avvisningseffekt enn lavutslippssoner.*
- *I vårt forslag til miljøklasser for miljødifferensierte bomtakster inngår alle biler, mens lavutslippssoner kun retter seg mot dieslbiler.*
- *Det blir enklere å justere takstnivåene i miljødifferensierte bompenger for å oppnå ønsket effekt, fordi det er et mer fleksibelt system enn gebyrene for lavutslippssoner som låses for hele landet i en sentral forskrift. Ved miljødifferensierte bompenger kan man lokalt i større grad selv bestemme takstnivåene og de kan variere mellom byregioner.”<sup>5</sup>*

Departementet deler Vegdirektoratets vurdering. Departementet konstaterer samtidig at Stortinget i sin innstilling til ovenfor nevnte lovvedtak uttaler følgende: *"Komiteen har merket seg at det eksisterer lovhjemmel for etablering av en forbudsløsning for lavutslippssoner, men at det per i dag ikke foreligger lovhjemmel for en oblatløsning, som flere av landets storbyer har etterlyst. En lavutslippssone som er regulert gjennom en oblatløsning, vil fungere omtrent som dagens piggdekkgebyrordning. Komiteen understreker at det på sikt kan være gode grunner for å knytte gjennomføring av lavutslippssoner til miljødifferensiert trafikantbetaling gjennom AutoPASS-systemet, og er glad for at statsråden i sitt brev skriver at Vegdirektoratet på forespørsel fra Samferdselsdepartementet er i gang med en utredning der man ser på muligheten for å få på plass løsninger for dette. Komiteen konstaterer samtidig at den teknologiske løsningen for å gjennomføre dette per i dag ikke er tilgjengelig for bruk vinteren 2016/17. Komiteen ... mener en oblatbasert ordning vil være et viktig supplement til en mulighet for miljødifferensierte bompengetakster innenfor AutoPASS".*

Departementet mener lovvedtaket med komiteens merknad tilsier at det må etableres en forskrift med nærmere bestemmelser for utforming av kommunale lavutslippssoner for biler. Departementet mener dette er det *eneste* relevante tiltak, som følge av lovvedtaket. Hvorvidt man skal beholde lavutslippssoner som et virkemiddel, når muligheten for å miljødifferensiere bompengetakstene innenfor AutoPass (eller annen bomteknologi) er teknisk mulig, er ikke del av denne høringen, jf. imidlertid nedenfor pkt. 3.3 fjerde strekpunkt og forskriften § 19.

### **3.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?**

De prinsipielle spørsmålene til forslag til forskrift om lavutslippssone for biler knytter seg i hovedsak til lovvedtaket. Departementet mener forslaget er i tråd med lovvedtaket og

---

<sup>5</sup> Vegdirektoratets forslag la opp til et system med faste lavutslippssonegebyr, som kommunene måtte legge til grunn. Departementets forslag bygger på et system, der kommunene selv får rett til å fastsette gebyrene.

komiteens innstilling, dog med noen nyanser. Disse er omtalt i strekpunkt 1 – 3. Øvrige prinsipielle spørsmål følger i strekpunkt 4 og 5.

- I komiteinnstillingen fremgår det at: "*Komiteens flertall... viser til... [at i] ... en... lavutslippssone kan forurensende kjøretøyer med skadelig eksosutslipp avgiftsbelegges. Med skadelig eksosutslipp menes utslipp av gassene nitrogendioksid (NO<sub>2</sub>), nitrogenmonoksid (NO), karbonmonoksid (CO) og **karbondioksid (CO<sub>2</sub>)** [departementets utheving], samt svevestøv og eksospartikler av ulike størrelser og format.*". Departementet vil påpeke at dette omfatter mer enn det som må karakteriseres som lokal luftforurensning, siden karbondioksid også er inkludert.

Departementet har til orientering avholdt møte med Bergen og Oslo kommune 14. april 2016, der Vegdirektoratets forslag til forskrift til lavutslippssone ble presentert. Bergen og Oslo kommune påpekte begge blant annet at man ønsket muligheten til også å etablere lavutslippssoner for å redusere CO<sub>2</sub> – utslipp.

Forslag til forskrift om lavutslippssone for biler begrenser seg til å omfatte dieserbiler og til utslipp som reguleres av avgass- / eurostandardene (som normalt fremgår av motorvognregisteret). Departementet begrunner dette med å vise til at det er dieseldrevne biler som står for det vesentligste av NO<sub>2</sub>- og PM<sub>2,5</sub>-utslippet fra biler, og at det er slike utslipp som utgjør de største helseutfordringene lokalt. Departementet viser også til at klimagassutslipp fra transportsektoren vil bli behandlet i arbeidet med Nasjonal transportplan 2018-2029 og til at CO<sub>2</sub>-forurensning må anses som et nasjonalt anliggende som ivaretas av nasjonale virkemidler. Dersom det skal legges til rette for lavutslippssoner for også å regulere CO<sub>2</sub>, vil det også være behov for utredninger for blant annet å få kunnskap om innretning og effekt. Hensynet til å få på plass en slik sentral forskrift før vintersesongen 2016-2017, taler også for at forskriften ikke omfatter CO<sub>2</sub> -utslipp.

Forskriftens avgrensning til å omfatte dieserbiler innebærer at departementet ikke har funnet grunn til å la forskriften omfatte mopeder og motorsykler, til tross for komiteen uttaler at: "*... lovhjemmelen vil gjelde norske og utenlandske kjøretøy som blir drevet frem med motor, herunder personbil, varebil, buss, lastebil, **moped og motorsykkel.*** [departementets utheving]". 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. Videre vil inkludering av mopeder og motorsykler, dvs. bruk av begrepet "motorvogn" istedenfor "biler" i forskriften reise vanskelige avgrensningsspørsmål mot andre motorvogner, som for eksempel traktor, motorredskap, dumpere og andre maskiner.

- Komiteflertallet mener at kommunene selv skal få bestemme hva inntektene fra lavutslippssonen skal brukes til, jf. komiteinnstillingen: "*Flertallet legger til grunn at inntektene fra avgifter for kjøring i lavutslippssoner bør i utgangspunktet tilfalle kommunen som innfører dem, da inntekten kan betraktes som kompensasjon for miljøulempene fra vegtrafikken. Flertallet viser til at hva kommunen bruker pengene*

*til, bør kommunen kunne bestemme. Men i noen tilfeller kan det være hensiktsmessig at departementet kan bestemme at inntekten blir brukt i samsvar med inntektene fra andre betalingsordninger. Kjøprising hjemlet i vegtrafikkloven § 7a (vegprising) sier at nettoinntekten skal brukes til transportformål, herunder kollektivtransport, trafiksikkerhet og miljøtiltak".* Departementet mener at kommunene selv bør få velge hvordan nettoinntektene fra lavutslippssonen skal brukes, men innenfor områdene: "... kollektivtransport, trafiksikkerhets- og miljøtiltak", jf. også forskriften § 17.

- På overfor nevnte møtet 14. april 2016, der Vegdirektoratets forslag til forskrift til lavutslippssone ble presentert, påpekte både Bergen og Oslo kommune at man ønsket å få kompetanse til selv å fastsette gebyrtakstene. Departementet har valgt å etterkomme dette ønsket, men med føringen om at tyngre dieserbiler med euro VI ikke skal betale gebyr (pga. lavt reelt utslipp av NO<sub>2</sub> og PM<sub>2,5</sub>) og med føringen om at eurostandardene og vektklasse skal legges til grunn for utforming av gebyrtakstene. Enkelte andre unntak fra gebyrplikten er også gjort, blant annet for utrykningskjøretøy og for biler i politiets og forsvarets tjeneste, diplomatbiler mv., jf. § 3 annet ledd. Departementet har også valgt å opprettholde bestemmelsen i Vegdirektoratets forslag om at betalt gebyr i en lavutslippssone skal gi rett til å få kjøre i en annen sone. Departementet medgir at en slik regel kan virke "konkurranseskadede", i den forstand at bilister da kan velge å betale gebyr der gebyret er billigst. Et system der man må betale fullt gebyr i hver lavutslippssone vil, på den annen side, kunne få uante økonomiske konsekvenser, ikke minst for næringstransporten, jf. Vegdirektoratets forslag om 50 000 kroner i årsgebyr for å kjøre i *en* lavutslippssone med bil med euro V eller lavere. Departementet mener at fri kommunal gebyrfastsettelse kombinert med en bestemmelse om at betalt gebyr i en sone gir rett til kjøring i en annen sone, vil innebære at kommunene seg imellom tilpasser seg med et felles gebyrsystem – uten statlig involvering.
  
- Forholdet mellom en lavutslippssone og miljødifferensierte bompengetakster reiser også prinsipielle spørsmål. Konkret om det skal tillates etablert både en kommunal lavutslippssone og miljødifferensierte bompengetakster i det samme området og for det samme formålet. I forslag til forskrift om lavutslippssone § 19 foreslår departementet å regulere det slik: "*Kommunal lavutslippssone, opprettet med hjemmel i denne forskrift, og miljødifferensierte bompengetakster, som vedtas med hjemmel i vegtrafikkloven eller vegloven, kan ikke opprettes i samme geografiske område.*". Det innebærer at en kommune må velge mellom å etablere en kommunal lavutslippssone eller å innføre miljødifferensierte bompengetakster. Departementet mener en slik tilnærming har støtte i komiteen, jf. komitemerknaden: "*Komiteen understreker at det på sikt kan være gode grunner for å knytte gjennomføring av lavutslippssoner til miljødifferensiert trafikantbetaling gjennom AutoPASS-systemet ... Komiteen konstaterer samtidig at den teknologiske løsningen for å gjennomføre dette per i dag ikke er tilgjengelig for bruk vinteren 2016/17.*". I § 19 annet ledd gjøres det imidlertid unntak for bompengetakster med hjemmel i vegloven § 27 annet ledd.

Vegloven § 27 annet ledd gir i dag hjemmel for slik midlertidig bompengetakster av hensyn til miljøet, jf. formuleringen i vl. § 27 annet ledd: "... fare for og ved overskriding av grenseverdiane for konsentrasjon av forureining i luft utandørs fastsett i forskrift med heimel i forurensningsloven § 9".

- En kommunal lavutslippssone vil på en ikke-diskriminerende måte gjelde likt både for norske og utenlandske transportører. Innføringen av en lavutslippssone vil etter departementets vurdering ikke være til hinder for internasjonal transport eller for kabotasjetransport, og dermed heller ikke medføre ulovlige hindringer for fri flyt av varer og tjenester innenfor EU-/EØS-området. Departementet viser her til at det også er etablert en rekke lav- eller nullutslippssoner i flere andre europeiske land.

### **3.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltaket, hvor varige er de, og hvem blir berørt?**

Forskriften gir nærmere bestemmelser om kommunal lavutslippssone. Forskriften er hjemlet i nytt § 13 åttende ledd i vegtrafikkloven. Den nye bestemmelsen i vegtrafikkloven og forskriften vil dermed bli hjemmel for kommunale/lokal forskrifter om lavutslippssone for biler. I det forventede lovvedtaket fremgår det at kommunale lavutslippssoner vil kreve samtykke fra departementet. De positive og negative virkningene av tiltaket/forskriften vil, etter departementets vurdering, ha sammenheng med om, eventuelt hvor mange, kommuner som faktisk velger å etablere lavutslippssoner. De positive og negative virkningene må også sees i relasjon til hvem/hvilke biler som blir omfattet. Med bistand fra flere konsulentfirmaer fikk Vegdirektoratet beregnet utslipp og forurensningsnivå i Oslo for disse strakstiltakene. Beregningene er presentert NILU-rapport OR 22/2015. Som et regneeksempel ble det forutsatt at to av tiltakene hadde lavutslippssone for tunge dieserbiler, der samtlige hadde konvertert til euroklasse seks. En lavutslippssone innenfor dagens bomring reduserte NO<sub>2</sub>-nivået med om lag 15 prosent. En sone innenfor Oslo kommunes grense reduserte NO<sub>2</sub>-nivået med 20 til 25 prosent.

#### **Bileier**

Eier eller fører av diesebil som skal kjøre i en lavutslippssone må før kjøring, registrere sin bil i kommunens betalingssystem. Det forutsettes at eier/fører her skal møte en oversiktlig nettside som guider vedkommende fram til rett bil, rett informasjon fra motorvognregisteret og korrekt gebyrtakst. Nettsiden må være beskyttet slik at dataene ikke kan endres med ukorrekte data. Ved manglende data om bilens euroklasse skal førstegangsregistrering legges til grunn, dvs. dato for førstegangsregistrering bestemmer euroklasse. Dersom eier/fører mener at bilen har en høyere euroklasse enn det som fremkommer av motorvognregistret eller dato for førstegangsregistrering, kan man be om at dataene rettes opp i motorvognregistret og vognkortet via nasjonal myndighet for dette. I Norge vil det være Statens vegvesen.

For utenlandske bileiere skal det være mulig på samme måte å registrere sin bil i kommunens betalingssystem før kjøring. Hvis ikke kommunen har lagret data fra utenlandske

motorvognregistre som kan gjøre innleggingen sikrere og lettere for vedkommende, må vedkommende selv legge inn nødvendige data i betalingssystemet med utgangspunkt i vognkortet. Kommunen må da i ettertid kartlegge om innlagte data er korrekte. Er de feil, skal dette rettes med en gang og eier meddeles slik at vedkommende eventuelt kan korrigere informasjonen.

Korrekt innlagt data i betalingssystemet danner grunnlag for å bestemme korrekt gebyrnivå. Før eier/fører av dieselbil kan kjøre i sonen må korrekt gebyr være betalt. Dette må skje ved hjelp av sikre betalingstjenester. Vedkommende kan betale for ett år, tretti dager eller ett døgn. Det skal være mulig å betale for flere utvalgte døgn eller tretti-dagperioder framover.

Bileier/fører av bil som må betale gebyr i en lavutslippssone, blir med innføring av ordningen stilt ovenfor tre valg: Skal jeg bruke bilen i sonen og betale? Skal jeg bruke bilen et annet sted enn i sonen? Eller skal jeg bruke en bil som ikke er gebyrpliktig? Har vedkommende flere biler kan vedkommende bruke den eller de gebyrfrie bilene i sonen og gjøre nytte av de andre bilene utenfor sonen. Ønsker vedkommende å bytte til gebyrfri bil, vil kostnaden av å betale gebyr i gebyrsonens levetid måtte veies opp mot innbyttekostnadene og andre ulemper som kan følge av å kjøre med en avgiftspliktig bil i sonen.

I 2006 beregnet TØI<sup>6</sup> at årsgebyret måtte være minst 46 000 kr for å gjøre det billigere å bytte avgiftspliktig lastebil med ikke-avgiftspliktig. Alternativet ville være å betale gebyr i gebyrsonens levetid. En gebyrstørrelse 50 000 kr vil trolig gjøre det lønnsomt å bytte lastebilen før planlagt tid.

Et dagsgebyr for lette biler på 25 til 40 kr per dag i lavutslippssonen tror Vegdirektoratet vil få mange til å velge å bruke dieselbilen noe mindre. I 2015 fikk Vegdirektoratet utarbeidet effektberegninger av strakstiltak over to dager for persondieselbiler. Tiltaket omfattet ikke lette biler, som varebiler og personbiler brukt i næringsvirksomhet. Disse er i stor grad dieselbiler og står for en betydelig del av NO<sub>x</sub>-utslippet i byene. En tidobling av bomtakstene over bomringen i Oslo, det vil si 320 kr per tur, ville fått de fleste til å parkere dieselpersonbilen i den aktuelle perioden. Strakstiltaket ville redusert NO<sub>2</sub>-nivået med 5 til 10 prosent.

Prisen for lette biler er trolig tilstrekkelig til at noen bileiere ønsker å bytte til gebyrfri bil, men kostnaden av å betale gebyr i gebyrsonens levetid vil for andre være mer fordelaktig da denne kostnaden ikke veier opp innbyttekostnadene. Vegdirektoratet har derfor foreslått, som alternativ 2, en dobling av gebyrstørrelsen for de lette bilene.

Innføring av kommunal lavutslippssone kan medføre økt salg av dieselbiler med lavere euroklasser. Økt salg kan medføre at opprinnelig bileier pådrar seg et større tap enn eier ville hatt uten slike soner. Ny eier vil imidlertid få en tilsvarende kjøpsgevinst.

En utenlandsk bileier stilles overfor samme valg som en norsk bileier. Det er gjennom å bruke en gebyrfri bil i sonen at vedkommende unngår gebyr. Ordningen er i utgangspunktet ikke konkurransevridende mellom norske og utenlandske lastebileiere. En utenlandsk bileier/fører som kjører i sonen en til to ganger i uka eksponeres omtrent for samme totale kostnad som et

---

<sup>6</sup> TØI-rapport 848/2006. Miljøavgifter i lavutslippssone.



lokalt transportfirma som betaler årsgebyr. Foreslåtte gebyrer kan imidlertid justeres noe dersom det framkommer at noen gebyrstørrelser virker konkurransevridende.

Det vil fremgå av omtale ovenfor og av forskriftsforslaget § 7 at departementet foreslår at kommunen selv får anledning til å fastsette gebyrene for å kjøre i lavutslippssonen, men blant annet med en føring om at gebyret må differensieres etter euroklasse og vekt.

### **Kommune**

Før en kommune kan etablere og få samtykke til å innføre lavutslippssone, må kommunen dokumentere omfang og utbredelse av miljøproblemene fra biler som bruker diesel eller biodiesel innenfor den planlagte lavutslippssone, jf. 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 NO<sub>2</sub> (40 µg/m<sup>3</sup>) eller PM<sub>10</sub> (25 µg/m<sup>3</sup>), jf. forurensningsforskriften, del 3. Flere byer har problemer med å overholde årsmiddelgrensen for NO<sub>2</sub>. Årsmiddelgrensen for PM<sub>10</sub> og PM<sub>2,5</sub> er skjerpet fra og med 2016. Lavutslippssoner er i første rekke innrettet for å redusere utslippene av NO<sub>2</sub>, men vil også kunne redusere utslippene av PM<sub>2,5</sub>. Den viktigste kilden til utslipp av NO<sub>2</sub> er eksosutslipp fra veitrafikk, men noen steder kan også utslipp fra industri eller skipstrafikk være en relevant kilde.

Langtransportert forurensning kan også bidra. I de store byene er det dieselkjøretøy som slipper ut mest NO<sub>2</sub>. Kildene til PM<sub>2,5</sub> i byene er lokal vedfyring, dieseleksospartikler fra eldre dieslbiler og luftbårne partikler fra andre regioner, eventuelt også utslipp fra lokal industri og havnevirksomhet.

Forurensningsforskriften har fastsatt at det er fare for brudd på grenseverdien, dersom det gjennom målinger og eventuelt beregninger er dokumentert et årsmiddelnivå for NO<sub>2</sub> over 32 µg/m<sup>3</sup> eller for PM<sub>10</sub> over 22 µg/m<sup>3</sup> (øvre vurderingsterskel). Når slik fare foreligger skal kommunen gjennomføre tiltaksutredning, jf. forurensningsforskriften § 7-9. Dersom kommunen gjennom arbeidet med tiltaksutredningen kommer fram til at lavutslippssone er et adekvat tiltak, kan kommunen igangsette arbeid med lokal forskrift om lavutslippssone.

For å lette betalingen og kvalitetssikre hva som registreres på aktuell bil for å sette korrekt gebyrnivå, må kommunen etablere et sentralt IKT- og internettbasert betalingssystem som samhandler med det norske motorvognregistret og, så langt som mulig, med tilsvarende utenlandske motorvognregistre. Vegdirektoratet har beregnet kostnadene med å etablere et slikt system til 10 millioner kroner, inkludert at totalkostnaden med å etablere et slikt system kan deles mellom kommuner som etablerer lavutslippssoner. Kommunen må påregne å måtte betale for å kjøpe kjøretøydata fra utenlandske motorvognregistre. I forskriften presiseres det imidlertid at en kommune, som har innført gebyr for bruk av piggdekk i en nærmere fastsatt gebyrsone, kan legge til grunn dette systemet for registrering, betaling av gebyr samt håndheving og kontroll. Dette forutsetter at kommunen også her kan dokumentere at personvernet er forsvarlig ivaretatt.

En slik løsning skal danne grunnlag for kontroll og håndheving og må følges opp med informasjon, skilting, telefon- og skranketjenester. Skal løsningen omfatte lette biler,

inklusive utenlandske bilturister, vil behovet for informasjon, telefon- og skranketjenester være langt større enn om løsningen avgrenses til for eksempel lastebiler. Kommunen må sikre at personvernet er bygd inn i designet. Beskrivelse av den praktiske løsningen skal følge søknaden.

Kommunen har hovedansvaret for å håndheve ordningen og sikre en tilfredsstillende oppdagelsesrisiko. I så måte bør kommunen etablere en automatisk stikkprøvebasert kontroll av gebyr. Det kan skje med hjelp av ANPR-teknologi som er sammenkoblet online med et sentralt IKT-system for kontroll og håndhevelse og som samspiller med ovennevnte IKT-løsning. Den største kostnaden her er knyttet til etablering av kontrollpunkter med fotobokser. En fotoboks kan koste fra en halv til én million kroner. Antall enheter det vil være behov for vil naturlig nok variere fra by til by. Å supplere én kontrollbil (personbil) med ANPR-kamera koster opptil kr 150 000. Slike biler vil være mobile kontrollpunkter. Lokaliseringen vil være uforutsigbar for trafikantene og fører til økt oppdagelsesrisiko.

Det er kun politiet og regionvegkontoret som har kompetanse til å utføre manuell trafikk kontroll, med myndighet til å stanse biler i fart. Manuell trafikk kontroll vurderes i utgangspunktet som lite hensiktsmessig, når det kanskje er hundre til to hundre tusen kjøreturer med dieslbiler totalt hver dag på vegnettet i en by som Oslo. Dette fordi det bør være forholdsmessighet mellom oppdagelsesrisiko, kontroll og hensynet til personvern. For vintersesongen 2016-2017 kan det imidlertid tenkes at man må bero på manuell kontroll, også fra politi og regionvegkontor, frem til eventuelle andre/automatiske systemer er på plass. Beskrivelse av hvordan en slik løsning tar hensyn til personvern skal følge søknaden.

Forskriften legger opp til at kommunens trafikkbetjenter kan få tillatelse til å kontrollere parkerte biler og ilegge tilleggsgebyr, forutsatt kommunal søknad til Vegdirektoratet. Slik kontroll og håndheving kan kombineres med automatiske / mobile kontrollsystemer. Kommunen bør kunne sette av tilsvarende ressurser til manuell kontroll som byene Oslo og Bergen bruker til kontroll av piggdekkgebyr.

Gebyrinntekten tilfaller kommunen. Gebyrinntekten vil avhenge av omfanget av lavutslippssonen og hvor mange biler som omfattes av den. Kommunen skal skissere hvor høye inndrivningskostnader de forutsetter. Det vil si utlegg til etablering, informasjon, drift, kontroll, håndheving og sanksjonering. Kommunen skal skissere hvor stor nettoinntekt ordningen vil gi og oppgi hvordan midlene skal anvendes. Kommunen bestemmer selv hvordan nettoinntekten fra lavutslippssonen skal brukes på kollektivtransport-, trafikksikkerhets- og miljøtiltak for å redusere lokal luftforurensning.

### **Fylkeskommune**

Fylkeskommunen tillegges intet ansvar i forskriftsforslaget. Departementet forutsetter imidlertid at fylkeskommunen vil være en sentral høringsinstans i forbindelse med etablering av kommunale lavutslippssoner, ikke minst fordi lavutslippssonen også kan omfatte fylkeskommunale veger og fordi etablering av lavutslippssone vil innebære et forbud mot miljødifferensierte bompengetakster i samme område.

Fylkeskommunal kollektivtrafikk vil for øvrig kunne bli omfattet av gebyrplikt for å kjøre i lavutslippssonen, dersom kommunen (e) velger å gebyrlegge også slik kollektivtrafikk. Dette vil kunne medføre økte økonomiske konsekvenser for fylkeskommunen. De totale kostnadene vil imidlertid avhenge av hva slags drivstoff som kollektivtrafikken benytter, inkludert euro-/avgasskrav til fylkeskommunal kollektivtransport.

### **Statens vegvesen**

Regionvegkontoret foreslås å gi samtykke til kommunens lavutslippssone.

Regionvegkontoret må samhandle med kommunen om bruk av data fra motorvognregisteret, da registret inneholder persondata. Det krever at regionvegkontoret må påse at personvernet er bygd inn i designet til de IKT-løsningene kommunen ønsker å etablere.

Statens vegvesen utfører utekontroll, og eventuell klagebehandling, i den grad ressursene tillater det og andre prioriterte myndighetsoppgaver ikke blir skadelidende. Det kan forutsette et nært samarbeid mellom regionvegkontor og kommune.

### **Politiet**

Politiet utfører utekontroll og eventuell klagebehandling, i den grad ressursene tillater det og andre prioriterte myndighetsoppgaver ikke blir skadelidende. Det kan forutsette et nært samarbeid mellom politi og kommune.

### **Tilleggsgebyr og bruk av tingretten**

Urettmessig kjøring i lavutslippssonen vil medføre tilleggsgebyr. Å drive inn tilleggsgebyr og forhøyet tilleggsgebyr er kostnadsdrivende. Kommunen må oppgi hvordan dette skal gjøres ovenfor norskregistrerte og utenlandskregistrerte biler. Kommunen bør derfor anvende fotobevis slik at det ikke skapes tvil om at aktuell bil har passert. Krav om fotobevis oppstilles imidlertid ikke som et absolutt krav.

Ansvar for å oppgi rett informasjon om bilen og betale korrekt gebyr påligger fører og eier av bilen, da de står solidarisk ansvarlig. Fører og eier bærer således bevisbyrden om kommunen fremlegger et fotobevis med god kvalitet som dokumenterer at aktuell bil har kjørt i sonen slik at bestemmelsene er brutt. Departementet tror derfor at ordningen i liten grad vil belaste tingretten med berettigede klager. Videre kan tingretten avgjøre klagen uten rettsmøte, dersom retten finner det ubetenkelig, for eksempel at klagen er klart uberettiget.

Vegdirektoratets erfaringer med piggdekkgebyrordningen, som har samme klagebehandlingssystem, viser at klager i svært liten grad fører til klagebehandling i tingretten. Årsaken er at kommunene bruker fotobevis av god kvalitet. For øvrig vil tingrettens kostnader avhenge av hvilke kommuner (om noen) vil innføre lavutslippssone.

## **3.5 Hvilket tiltak anbefales og hvorfor?**

Departementet anbefaler at forskrift om lavutslippssone for biler sendes på høring, som følge av Stortingets lovvedtak og føringene i Innst. 239 L (2015-2016) til dokument 8:35 L (2015–2016).

### **3.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring av forskriften?**

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring knytter seg i hovedsak til rask vedtagelse av dette forslag til sentral forskrift om lavutslippssone for biler, slik at forskriften kan danne grunnlaget for kommunenes eventuelle kommunale forskrifter om lavutslippssoner.

Det er også en forutsetning at det ikke stilles for strenge eller detaljerte administrative krav til utforming av systemene for registrering, for betaling av gebyr, for informasjon ovenfor bilistene og for kontroll og håndheving. Det er også bakgrunnen for at departementet i forskriftsforslaget § 4 punkt 4) tredje avsnitt foreslår en bestemmelse om at kommuner, som har innført piggdekkoblattordning, kan legge dette systemet til grunn, forutsatt at kommunen også her kan dokumentere at personvernet er forsvarlig ivaretatt. Det foreslås videre at håndheving og kontroll ikke alene skal foregå med automatiske systemer, som kan være tidkrevende for kommunene å få på plass. I forslaget åpnes det derfor opp for at kommunalt personell kan håndheve manuelt, med eller uten hjelp av automatiske systemer.

Det er også en forutsetning at samme klageordning som den som gjelder for piggdekkoblattordningen, kan legges til grunn her, dvs. at ilagt tilleggsgebyr for urettmessig kjøring i en lavutslippssone kan bringes inn for tingretten der gebyret er ilagt. En annen klageordning vil eventuelt måtte medføre tre ulike klageordninger, dvs. en klageordning for kommunen, en for regionvegkontoret og en for politiet. Politiets bistand til å håndheve en eventuell kommunal lavutslippssone anses også viktig i den første tiden og / eller frem til kommunen har fått på plass automatiske kontrollsystemer.

Departementet mener også at det viktig med tilstrekkelig håndhevelse ovenfor utenlandske biler. Av den grunn er det også viktig at politiet og regionvegkontoret, i alle fall i den første tiden, kan bistå kommunen med slik håndheving i lavutslippssonen. En risikobasert tilnærming til håndheving og kontroll kan tilsi at regionvegkontoret og politiet fokuserer noe mer på utenlandske biler, da kommunen vil ha mindre utfordringer med å inndrive krav fra norske bilister.

Avslutningsvis viser departementet til her at kommunene har/vil måtte ta hovedansvaret for å etablere og administrere lavutslippssonen, inkludert å informere tilstrekkelig ovenfor bilistene. En vellykket gjennomføring vil dermed først og fremst være avhengig av den enkelte kommune.

Med hilsen

Ottar Ostnes (e.f.)  
Ekspedisjonssjef

Per-Andre Torper  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*

Vedlegg: 2 (høringsliste og utkast til forskrift med kommentarer)