Innst. 239 L

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Dokument 8:35 L (2015–2016)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Jan Bøhler, Magne Rommetveit, Anna Ljunggren, Ruth Grung, Eirik Sivertsen, Marit Nybakk, Karianne O. Tung og Torstein Tvedt Solberg om lovhjemmel for lavutslippssoner

Til Stortinget

Sammendrag

Forslagsstillerne viser i dokumentet til at behovet for en lovhjemmel for å opprette lavutslippssoner i kommuner med høy lokal luftforurensning ble tatt opp i Stortinget flere ganger i 2014. Det vises videre til at det samtidig har pågått en prosess for EFTA-domstolen etter at ESA 17. desember 2014 besluttet å stevne Norge for brudd på grenseverdiene i luftkvalitetsdirektivet.

Følgende forslag fremmes i representantforslaget:

«I

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 med videre til bruk i betalings- og kontrollsammenheng, 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.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Eva Kristin Hansen, Per Rune Henriksen, Anna Ljunggren og Terje Aasland, fra Høyre, Tina Bru, Odd Henriksen, Eirik Milde og Torhild Aarbergsbotten, fra Fremskrittspartiet, Jan-Henrik Fredriksen og Øyvind Korsberg, fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Andersen Eide, fra Senterpartiet, Marit Arnstad, fra Venstre, lederen Ola Elvestuen, fra Sosialistisk Venstreparti, Heikki Eidsvoll Holmås, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til at flere norske byer jevnlig opplever alvorlig luftforurensning, særlig om vinteren. I desember 2014 besluttet ESA å stevne Norge for brudd på grenseverdiene i luftkvalitetsdirektivet. Høsten 2015 falt det deretter dom mot Norge for brudd på grenseverdiene. Dersom Norge ikke følger opp dommen med nye effektive tiltak, risikerer Norge sanksjoner.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen 24. november 2015 la fram sin undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god luftkvalitet i byområder. Her fremgår det at Folkehelseinstituttets

grenseverdier for gjennomsnittlig timekonsentrasjon av NO_2 på 100 mikrogram/kubikkmeter brytes i alle norske kommuner som måler dette. Flest timer med brudd på grenseverdiene har Oslo, Drammen, Fredrikstad, Bergen, Stavanger og Trondheim med mellom 200 og 400 timer. Dette innebærer betydelig helsefare for barn og voksne med luftveislidelser og hjertekarsykdommer, men også for andre grupper vil mye forurensning over tid være helseskadelig. Luftkvaliteten i Norge har blitt noe bedre de siste 20 årene, men i byene har framgangen stanset opp på grunn av økte NO_2-utslipp fra en økende andel dieselbiler i de senere årene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, viser videre til at grenseverdiene for svevestøv i luftforurensningsforskriften er skjerpet inn fra 2016. Flertallet viser til at Miljødirektoratet, Vegdirektoratet, Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet dessuten har lagt fram en enda strengere helseanbefaling for hvor mye luftforurensningen må reduseres med på sikt for å oppnå ren og trygg luft (luftkvalitetskriteriene), og har anbefalt at de nasjonale målene for luftkvalitet oppdateres i tråd med disse.

Komiteen viser til at lavutslippssoner brukes i en rekke land for å redusere forurensningen i områder med mye trafikk. Komiteen legger til grunn at lavutslippssoner kan defineres som

«et geografisk avgrenset område, der lokale myndigheter søker å bedre luftkvaliteten ved hjelp av virkemidler rettet mot kjøretøyenes utslippsegenskaper (Samferdselsdepartementet 2005).»

Komiteen viser til at slike soner er blant annet innført i land som Tyskland, Italia, Nederland, Sverige, Danmark, England, Tsjekkia og Portugal. Lavutslippssoner er altså et velprøvd tiltak i Europa, men Norge har foreløpig ingen slike soner.

Komiteen viser til at Stortinget i mars 2015 ba regjeringen fremme forslag om å gi kommunene hjemmel i vegtrafikkloven til å opprette lavutslippssoner, jf. Innst. 159 S (2014–2015). Komiteen viser til at statsråden i nevnte brev til komiteen av 29. januar 2016 slår fast at det allerede eksisterer hjemmel for å etablere visse typer lavutslippssoner. Statsråden skriver blant annet:

«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. De fleste lavutslippssonene som er innført i Europa er utformet som forbudssoner, for eksempel har Sverige, Danmark, Tyskland, og Nederland lavutslippssoner med forbudsløsning. Dette er det hjemmel til å innføre i Norge i dag (…) Midlertidige forbud med videre kan for øvrig vedtas med hjemmel i vegtrafikkloven § 7 annet ledd.»

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 viser til brevet fra statsråden der han skriver at en oblatløsning ikke alene kan knyttes opp mot AutoPASS. Komiteen støtter dette, og mener en oblatbasert ordning vil være et viktig supplement til en mulighet for miljødifferensierte bompengetakster innenfor AutoPASS.

Komiteen viser til at norske kommuner allerede har lovhjemmel til å innføre forbudssoner. Slike forbudssoner kan være et godt verktøy for å redusere lokale utslipp og fremme nullutslippsteknologier. Komiteen mener en lovhjemmel for lavutslippssoner vil være et viktig supplement til handlingsrommet kommunene har for å redusere lokale utslipp og begrense luftforurensningen, og slik at de har større handlingsrom allerede vinteren 2016/17.

Komiteen viser til at det aktuelle lovforslaget har vært utredet gjennom flere år. Forslaget om ny hjemmel om lavutslippssone i vegtrafikkloven § 13 (krav til kjøretøyer og bruk av kjøretøyer) ble utredet av Statens vegvesen og Samferdselsdepartementet allerede i 2008. Det er også utarbeidet et forslag til sentral forskrift, som gir kommunene anledning til å innføre avgiftsfritak for alle dieselbiler over 3,5 tonn tilhørende euroklasse 6. Lovforslaget har vært på høring, og over 100 høringsinstanser ga innspill til forslagene.

Komiteen vil peke på at den omfattende erfaringen fra mange europeiske byer og arbeidet som er gjort i Norge, gir et bredt grunnlag for å kunne gå videre og vedta den nødvendige lovhjemmel for lavutslippssoner. Selve den konkrete utformingen av den enkelte lavutslippssone vil kunne bli forskjellig

fra by til by, og måtte utformes i samspill mellom kommunen, departementet og Statens vegvesen. Komiteen viser til at på grunnlag av dette fremmer forslagsstillerne følgende forslag til nytt ledd i vegtrafikkloven § 13 (krav til kjøretøyer og bruk av kjøretøyer):

«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 med videre til bruk i betalings- og kontrollsammenheng, 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.»

Komiteen viser til at lovhjemmelen er formulert som en fullmaktsbestemmelse som gir departementet hjemmel til å utforme en forskrift med nærmere bestemmelser om lavutslippssoner. Departementet kan dermed samtykke i at en kommune – for å begrense miljøulemper fra vegtrafikken – innfører lavutslippssone i nærmere fastsatt område. I utgangspunktet er det kommunen som bestemmer sonestørrelsen, men det kan være nødvendig å fastsette sonen til et definert veinett av trafikale og praktiske årsaker.

Komiteen understreker at lovhjemmelen vil gjelde norske og utenlandske kjøretøy som blir drevet frem med motor, herunder personbil, varebil, buss, lastebil, moped og motorsykkel. Komiteen mener det derfor er behov for en hjemmel som sikrer at eieren av kjøretøyet om nødvendig kan pålegges å skaffe dokumentasjon for utslippsstandard, og at dette må medbringes for kontrollformål. Det foreslås også å gi hjemmel for å lagre data om utslippsstandard, eierinformasjon og betalingsinformasjon.

Komiteen tar med dette opp forslaget som fremmes i representantforslaget.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til at formuleringen om samtykke fra departementet er med fordi lavutslippssoner f.eks. i Oslo også vil kunne omfatte riksveier. Men den innebærer ikke at departementet kan si nei til lavutslippssoner som er innenfor Stortingets målsettinger med lovhjemmelen. I en lavutslippssone kan forurensende kjøretøyer med skadelig eksosutslipp avgiftsbelegges. Med skadelig eksosutslipp menes utslipp av gassene nitrogendioksid (NO_2), nitrogenmonoksid (NO), karbonmonoksid (CO) og karbondioksid (CO_2), samt svevestøv og eksospartikler av ulike størrelser og format.

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. Køprising hjemlet i vegtrafikkloven § 7a (vegprising) sier at nettoinntekten skal brukes til transportformål, herunder kollektivtransport, trafikksikkerhet og miljøtiltak.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne mener det kan være hensiktsmessig noen steder å inkludere havner og farled i lavutslippssonene, fordi det her foregår aktivitet med vesentlig betydning for luftforurensningen, og at byene derfor bør kunne ha mulighet til dette.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre slike

vedtak:

A

vedtak til lov

om endring i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven)

I

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 kontrollsammenheng, 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, til-

leggsgebyr for brudd på bestemmelsene, og bestemmelser om håndheving og bruk av inntekt av ordningen.

II

Loven trer i kraft straks.

B

Dokument 8:35 L (2015–2016) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Jan Bøhler, Magne Rommetveit, Anna Ljunggren, Ruth Grung, Eirik Sivertsen, Marit Nybakk, Karianne O. Tung og Torstein Tvedt Solberg om lovhjemmel for lavutslippssoner – vedlegges protokollen.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 14. april 2016

Ola Elvestuen
leder

Rasmus Hansson
ordfører

Vedlegg

Brev fra Samferdselsdepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, datert 29. januar 2016

Representantforslag 35 L (2015-2016) om lovhjemmel for lavutslippssoner - Oversendelse fra Klima- og miljødepartementet

Jeg viser til representantforslag 35 L (2015-2016) fra Jan Bøhler, Magne Rommetveit, Anna Ljunggren, Ruth Grung, Eirik Sivertsen, Marit Nybakk, Karianne O. Tung og Torstein Tvedt Solberg om lovhjemmel for innføring av lavutslippssoner. Samferdselsdepartementet har fått oversendt saken fra Klima- og miljødepartementet.

Regjeringen er opptatt av å bidra til bedre luftkvalitet. Det gjenspeiles blant annet i en kraftig økt satsing på både jernbane og kollektivtrafikk, arbeidet med å få på plass bymiljøavtaler, avgiftspolitikken for elbiler, samt avgifts stimulans for plug-in hybrid biler og alternativt drivstoff. La meg også minne om at luftkvaliteten i byene våre har blitt gradvis bedre de siste 20 årene. Det er likevel slik at enkelte byer har overskridelser av forurensningsforskriften og at det forekommer perioder med akutt forurensning med risiko for negative helsekonsekvenser. Det er derfor svært viktig å fortsette arbeidet med og bedre den lokale luftkvaliteten.

Samferdselsdepartementet er opptatt av at kommunene skal ha en verktøykasse med ulike virkemidler, slik at kommunene kan ta i bruk de virkemidler man vurderer er best tilpasset særegne lokale forhold. Regjeringen arbeider derfor med å videreutvikle eksisterende virkemidler og utvikle nye virkemidler for å bedre luftkvaliteten, inkludert hjemler for lavutslippssoner.

Det er i dag lovhjemmel for å innføre et takstsystem der takstene kan miljødifferensieres, jf. vegtrafikkloven § 7a og forskrift om køprising (av 25.11.2011). Formålet med køprising er trafikkregulering med sikte på å redusere lokale kø- og miljøproblemer. Utslipp fra kjøretøy i kø er langt høyere enn ved jevn fart. Takstsystemet i en køprisingsordning kan utformes svært fleksibelt innenfor tid på døgnet og etter kjøretøyenes miljøegenskaper. Det kan også tenkes flere betalingssnitt med ulikt takstnivå innover mot en bykjerne (altså en soneaktig utforming). Forutsetningen må imidlertid være at systemet gir forutsigbarhet for trafikanten. Dette kan altså ses på som en form for lavutslippssone. I dager det ikke teknisk tilrettelagt for miljødifferensiering av et takstsystemet innenfor en trafikantbetalingsordning som er knyttet til AutoPASS. Vegdirektoratet er på forespørsel fra Samferdselsdepartementet i gang med en utredning der man ser på muligheten for teknisk å kunne legge til rette for miljødifferensiering av et takstsystem gjennom AutoPASS-systemet. Personvernhensyn skal omfattes av utredningen. Vi har satt frist for tilbakemelding fra Vegdirektoratet til 15. mars.

Samferdselsdepartementet arbeider også med å etablere ett felles rettslig grunnlag for trafikantbetaling i by, slik at dagens ordning med et regelverk for bompenger i by i veglova § 27 og køprisingsregelverket i vegtrafikkloven § 7a (med forskrifter) kan samles. Ved å samle det rettslige grunnlaget for trafikantbetaling i by i ett rettslig grunnlag, vil det bety at takstsystemet i en eksisterende bompengepakke/ bypakke kan utformes langt mer fleksibelt ved at formålet med ordningen ikke så uttalt skal være finansiering. Dette betyr at takstene også kan miljødifferensieres.

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. De fleste lavutslippssonene som er innført i Europa er utformet som forbudssoner, for eksempel har Sverige, Danmark, Tyskland, og Nederland lavutslippssoner med forbudsløsning. Dette er det hjemmel til å innføre i Norge i dag. Midlertidige forbud med videre kan for øvrig vedtas med hjemmel i vegtrafikkloven § 7 annet ledd.

På bakgrunn av at det i dag allerede er hjemmel til å innføre flere typer lavutslippssoner har jeg tatt kontakt med de mest aktuelle byene når det gjelder eventuell innføring av lavutslippssone. Jeg ønsket informasjonsutveksling knyttet til hva det er hjemmel og muligheter for i dag, og hva kommunene evt. mener at de mangler hjemmel og mulighet til. Vi hadde et konstruktivt møte i november i fjor. På møtet kom det frem at byene ønsket muligheten til å miljødifferensiere bompengene innenfor en eksisterende bompengepakke/bypakke Det pågår som nevnt ovenfor, allerede et arbeid på dette. Byene ønsket også muligheten til å innføre lavutslippssoner som en oblatløsning, dvs. mer slik som dagens piggdekkgebyrordning er utformet. På grunnlag av dette har departementet sendt et oppdrag til Vegdirektoratet om å forberede et lov- og forskriftsarbeid for lavutslippssoner som kan gi hjemmel for lavutslippssoner med oblat. Siden en oblatløsning har blitt løftet frem fra de store byene, og ikke forutsetter oppgraderte

datasystemer i bompengeordningene, så vil jeg legge opp til at en slik ordning kan komme i funksjon så raskt som mulig. Vegdirektoratets arbeid vil være viktig for å skaffe det nødvendige faglige grunnlaget, herunder vurderinger knyttet til personvern, håndheving, sanksjon og de økonomiske og administrative konsekvensene.

Vurdering av representantforslaget

Jeg er enig i representantenes vurdering av at kommunene kan ha ulike utfordringer og dermed behov for ulike løsninger for lavutslippssoner. Jeg mener at dette reflekteres i vårt pågående arbeid knyttet til utredning om miljødifferensiering gjennom AutoPASS og oppdraget til Vegdirektoratet knyttet til lavutslippssoner som oblatløsning.

Prinsipielt mener jeg at vi bør avvente Vegdirektoratets forslag om oblatbaserte lavutslippssoner og høring av et slikt forslag. Dersom Stortinget ikke deler denne vurderingen, så vil jeg gi følgende vurdering av representantforslaget:

Jeg mener at det er viktig at en løsning med lavutslippssoner ikke alene knyttes opp mot AutoPASS. De etablerte bompengepakkene i byene er basert på Stortingets vedtak etter veglova § 27, og det er gjennom Stortingets behandling fastsatt hva de innkrevde midlene gjennom bompengeordningen kan brukes til, og hvilket takstsystem det skal være. Gjennom bompengeavtalen mellom Statens vegvesen og bompengeselskapet er det derfor klare begrensninger for hva bompengeselskapene kan drive med. Tillatelsen bompengeselskapene har til å kreve inn bompenger forutsetter at selskapene ikke engasjerer seg i tiltak som ikke har direkte sammenheng med innkreving av bompenger. Dette reguleres altså gjennom bompengeavtalen mellom selskapet og Statens vegvesen, en avtale som bygger på prinsipper som Stortinget har gitt for hvordan bompengeinnkrevingen i Norge skal foregå. Etter min vurdering er det derfor viktig at arbeidet (rettslig og teknisk) med å tilrettelegge for miljødifferensiering av takstene i en bompengeordning går sin gang, slik at dette kan gi byene en mulighet til å etablere en lavutslippssone innenfor et bompengesystem og dens økonomi. Et rettslig grunnlag for en slik type lavutslippssone gjennom et etablert bompengesystem og AutoPASS, bør hjemles i veglova siden det er der lovgrunnlaget for bompengeinnkreving er.

Siden byene også er interessert i en mulighet for å etablere en gebyrbasert lavutslippssone som en oblatordning, må det etableres et rettslig hjemmelsgrunnlag for en slik ordning, à la piggdekkgebyrordningen. Dette har jeg som nevnt bedt Vegdirektoratet om å forberede. Etter min vurdering er det viktig her å være tydelig på at dette er en ordning som vil være et supplement/alternativ til en mulighet for miljødifferensiere bompengetakster innenfor AutoPASS. En oblatbasert løsning bør ikke kobles mot AutoPASS og bompenger (som er hjemlet i veglova). Et hjemmelsgrunnlag for en oblatbasert løsning i vegtrafikkloven bør derfor etter min vurdering også være klar på nettopp dette. Representantforslaget bør tydelig reflektere dette.

Jeg har merket meg at representantforslaget viser til at "I 2012 sendte Statens vegvesen et forslag til konkretisering av lavutslippssoner til Samferdselsdepartementet med bruk av bomringer som en mulig løsning, men verken dette er eller lovforslaget har til nå blitt fremmet videre." Jeg skylder å gjøre oppmerksom på at Statens vegvesen sitt forslag ble fremlagt for departementet 1. oktober 2012. Bare to dager senere, den 3. oktober 2012, ble forslaget praktisk talt lagt bort av daværende samferdselsminister. I en sak på dinside.no 3. oktober 2012 kommer det frem at man anså virkemiddelet som lite hensiktsmessig, og at mange andre alternativ ville være bedre for å sikre bedre byluft. Ergo, når Statens vegvesen sitt forslag ikke er fremmet for Stortinget, så skyldes det at forslaget ble lagt bort.

Avslutningsvis vil jeg bemerke at jeg deler betraktningen i representantforslaget om at den konkrete utformingen av den enkelte oblatbaserte lavutslippssone vil kunne bli forskjellig fra kommune til kommune, og at sonene derfor må utformes i et samspill mellom kommunen og Statens vegvesen. Her må gjerne kommunene initiere og foreslå sonestørrelsen. Et system, der kommunen i praksis alene avgjør hvilke veger som skal omfattes i en lavutslippssone, vil ikke være i samsvar med dagens forvaltningssystem for vegene, der kommunen har ansvaret for kommunale veger og Statens vegvesens ansvar for riks- og fylkesveger. På sistnevnte veger, er det viktig at Statens vegvesen fortsatt får anledning til å vurdere trafikkregulerende tiltak av hensyn til miljøet opp mot hensynet til trafikksikkerhet og fremkommelighet.