



## Notat

Til Teknik- og Miljøudvalget og Økonomiudvalget

### Orientering om høringssvar til lovforslag om nulemissionszoner mv.

Teknik- og Miljøudvalget og Økonomiudvalget orienteres om, at Teknik- og Miljøforvaltningen den 11. august 2022 har sendt vedlagte høringssvar (bilag 1) til miljøministeren. Høringssvaret indeholder Københavns Kommunes bemærkninger til et lovforslag om kommunal mulighed for etablering af nulemissionszoner og til mindre ændringer i reglerne om miljøzoneordningen.

#### Baggrund

Miljøministeriet har sendt *Udkast til lovforslag om ændring af lov om miljøbeskyttelse (Kommunal mulighed for etablering af nulemissionszoner i afgrænsede byområder og indførelse af absolut kumulation for overtrædelser af miljøzoneordningen mv.)* i offentlig høring i perioden 17. juni til 11. august 2022. Lovforslaget giver kommunalbestyrelser mulighed for, efter forudgående offentlig høring og høring af Miljøstyrelsen, at etablere nulemissionszoner i afgrænsede byområder. Lovforslaget indeholder ligeledes forslag til at ændre reglerne for udstedelse af bødeforlæg i miljøzonen samt forslag til at inkludere krav til busser på op til 3.500 kg i miljøzonen.

Teknik- og Miljøforvaltningen har med inddragelse af Økonomiforvaltningen udarbejdet Københavns Kommunes høringssvar til lovforslaget. Udgangspunktet for høringssvaret er, at det med Kommuneplan 2019 er besluttet, at Københavns Kommune vil arbejde for ændret lovgivning, der gør det muligt, inden udgangen af 2030, at indføre et område af byen, hvor kun biler, der hverken udleder forurenende stoffer eller CO<sub>2</sub> må køre. Desuden har kommunen den 25. juni 2020 indgået en klimasamarbejdsaftale med regeringen, hvor et samarbejde om nulemissionszoner indgår.

På den baggrund har Teknik- og Miljøforvaltningen, sammen med Økonomiforvaltningen, samarbejdet med Miljøministeriet og Transportministeriet om muligheder for etablering af nulemissionszoner. Som en del af samarbejdet har forvaltningerne udarbejdet et konceptnotat med forslag til mulige rammer for og indhold i nulemissionszoner, der er sendt til miljøministeren og transportministeren den 7. april 2021. Teknik- og Miljøudvalget og Økonomiudvalget har den 12. april 2021 fået orienteringsnotat om dette.

26-08-2022

Sagsnummer i F2  
2022 - 5109

Dokumentnummer i F2  
1170723

Sagsnummer i eDoc  
2022-0108959

Sagsbehandler  
Annette Kayser

Mobilitet, Klimatilpasning og Byvedligehold

Islands Brygge 37  
2300 København S

EAN-nummer  
5798009809452

## **Københavns Kommunes bemærkninger til lovforslag om nulemissionszoner**

Teknik- og Miljøforvaltningen har i samarbejde med Økonomiforvaltningen vurderet, at Københavns Kommune er positiv overfor lovforslaget, der gør det muligt at indføre én eller flere nulemissionszoner i byen.

Der peges dog på, at de muligheder for zoner og krav, som lovforslaget lægger op til, er begrænsede og det er vanskeligt at se at de i tilstrækkelig grad vil bidrage til den grønne omstilling af transporten. Der er således dele af lovforslaget, som kan give udfordringer for den kommunale indførelse af nulemissionszoner og ikke mindst for effekten af de mulige zoner.

Københavns Kommunes væsentligste bemærkninger til lovforslaget handler dels om administration, herunder tildeling af dispensationer, dels om håndhævelse af reglerne i nulemissionszoner. Hertil kommer bemærkninger til krav til køretøjer, især de tunge køretøjer samt til de økonomiske udgifter til administration, kommunikation og håndhævelse.

Med hensyn til administration lægger lovforslaget op til, at de enkelte kommuner selv skal varetage alle administrative opgaver relateret til nulemissionszoner, herunder håndtering af dispensationer og undtagelser, kommunikation samt generel vejledning og rådgivning. Det vil være en omfattende opgave for hver kommune at opbygge et system til håndtering af administrationen, og det kan give uensigtsmæssige forskelle mellem de enkelte kommuner. Desuden vil det være vanskeligt for køretøjsejere, hvis der ikke er en fælles platform for nulemissionszoner i Danmark. Derfor opfordres der i høringssvaret til, at lovforslaget kommer til at omfatte en fælles og central driftsmodel for nulemissionszoner i stil med den ordning, der fungerer for miljøzonerne.

Det indgår i lovforslaget, at håndhævelse af reglerne i nulemissionszoner skal foretages af politiet. Det nævnes, at politiets håndhævelse evt. kan suppleres med, at parkeringsvagter registrerer og anmelder køretøjer til politiet. Dette er ikke en reel mulighed, da det vil være føreren - og ikke ejeren - af et køretøj, der skal anmeldes. Da der ikke afsættes ekstra midler til politiets håndhævelse, må det forventes, at kontrollen vil være mangelfuld. Hertil kommer, at erfaringerne fra miljøzoneordningen viser, at digital håndhævelse med nummerpladegenkendelse er langt mere effektiv, og har en større præventiv effekt, end politiets håndhævelse. Derfor indgår det i høringssvaret, at Københavns Kommune opfordrer til, at lovforslaget, eller en efterfølgende lovgivning, giver mulighed for digital håndhævelse i stil med den kontrol, der pågår i miljøzonerne.

Lovforslaget giver mulighed for to typer nulemissionszoner, hvor den ene zonetype omfatter persontrafik, mens den anden omfatter al trafik, dog med undtagelse af lastbiler med en tilladt totalvægt over 12 tons. I høringssvaret peges der på, at køretøjsteknologien udvikler sig hurtigt og det anbefales, at loven allerede nu kommer til at indeholde en fleksibilitet til gradvist at omfatte tungere og tungere lastbiler. Uanset zonetype vil beboere i en nulemissionszone vil være undtaget fra reglerne.

De øvrige bemærkninger i høringssvaret omfatter bl.a., at lovforslaget indebærer, at plug-in hybridkøretøjer undtages i en periode frem til udgangen af 2025. Da disse køretøjer har en vis CO<sub>2</sub>-udledning, peges der i høringssvaret på, at det bør være op til de enkelte kommuner selv at beslutte, om plug-in hybridkøretøjer skal undtages frem til 2025. Desuden fremgår det af lovforslaget, at de nærmere kriterier for fx undtagelser, oplysningsgrundlag, konsekvensvurderinger og inddragelse af offentligheden vil blive fastsat af miljøministeren efter lovens vedtagelse. Det betyder, at meget af det konkrete indhold vil blive fastlagt senere. Derfor opfordres der i høringssvaret til, at Københavns Kommune bliver inddraget i arbejdet med udformning af kriterier.

Endelig indgår det i lovforslaget at ændre på reglerne for sanktioner for overtrædelse af den gældende miljøzone, så der kun kan udstedes én bøde pr. uge i stedet for én pr. døgn, samt at miljøzonen udvides til at omfatte busser med en tilladt totalvægt på op til 3.500 kg. Københavns Kommune har ingen bemærkninger til dette

### **Økonomi**

Udarbejdelse af et konkret forslag til nulemissionszoner i København, herunder beskrivelse af zone og regler, konsekvensvurderinger, implementeringsplan mv., kræver, at der afsættes midler hertil ved kommende budgetforhandlinger. Efterfølgende vil der skulle afsættes midler til selve etableringen og administration af ordningen.

### **Videre proces**

Det forventes, at det endelige lovforslag om nulemissionszoner godkendes i Folketinget i slutningen af 2022, og at der efterfølgende udarbejdes en bekendtgørelse. Den del af loven, der omhandler nulemissionszoner, forventes at træde i kraft den 1. april 2023, mens ændringerne for miljøzoner forventes at træde i kraft den 1. januar 2023. Det fremgår af lovforslaget, at en nulemissionszones tidligste ikrafttrædelsestidspunkt vil være den 1. juli 2024.

Således kan Københavns Kommune i foråret 2023 udarbejde forslag til nulemissionszoner, som først skal sendes i offentlig høring og siden skal sendes i høring hos Miljøstyrelsen. Efter høring hos Miljøstyrelsen kan Borgerrepræsentationen vedtage endelig udformning af den eller de første nulemissionszoner i København, hvorefter der vil være en varslingsperiode på mindst seks måneder, inden de kan træde i kraft.

Peter Højer  
Vicedirektør

Nanna Westerby Jensen  
Plandirektør



## Til Miljøministeriet

### Høringssvar til lovforslag om ændring af lov om miljøbeskyttelse (Kommunal mulighed for etablering af nulemissionszoner i afgrænsede byområder og indførelse af absolut kumulation for overtrædelser af miljøzonereguleringen, m.v.)

Miljøministeriet har den 17. juni 2022 sendt udkast til lovforslag om ændring af lov om miljøbeskyttelse i høring. Lovforslaget giver kommunalbestyrelser mulighed for at etablere nulemissionszoner i afgrænsede byområder. Desuden omfatter lovforslaget, at der ændres på reglerne for sanktioner for overtrædelse af den allerede gældende miljøzoneregulering, således at der kun kan udstedes ét bødeforlæg pr. uge, frem for ét pr. døgn.

#### Nulemissionszoner

Københavns Kommune har med Kommuneplan 2019 besluttet at arbejde for, at der kan indføres et område af byen, hvor kun biler, der hverken udleder forurenende stoffer eller CO<sub>2</sub> må køre. Desuden har Københavns Kommune i juni 2020 indgået en klimasamarbejdsaftale med regeringen, hvor et samarbejde om nulemissionszoner indgår.

Københavns Kommune er således positiv overfor lovforslaget, der gør det muligt at indføre en eller flere nulemissionszoner. De muligheder, som lovforslaget lægger op til, er dog begrænsende og det er vanskeligt at se, hvordan de i nævneværdig grad vil gøre kommunen i stand til at fremme den grønne omstilling af transporten.

Københavns Kommune har således en række bemærkninger til følgende emner i lovforslaget:

1. Zonetyper og krav til køretøjer
2. Undtagelser
3. Administration
4. Håndhævelse
5. Proces for etablering af nulemissionszoner
6. Økonomi

#### Ad. 1. Zonetyper og krav til køretøjer

Lovforslaget lægger op til, der kan vælges mellem to typer nulemissionszoner, hvor den ene zonetype omfatter persontrafik (personbiler, minibusser, varebiler der anvendes privat, motorcykler, knallerter og taxier), mens den anden zonetype omfatter al trafik, dog med undtagelse af lastbiler med en tilladt totalvægt over 12 tons. Det anføres, at de

10-08-2022

Sagsnummer i F2  
2022 - 5109

Dokumentnummer i F2  
1170723

Sagsnummer i eDoc  
2022-0108959

Sagsbehandler  
Annette Kayser

Mobilitet, Klimatilpasning og Byvedligehold

Islands Brygge 37  
2300 København S

EAN-nummer  
5798009809452

tungere køretøjer, når teknologien er moden, kan omfattes af en senere ændring af miljøbeskyttelsesloven

Københavns Kommune bemærker hertil, at undtagelse af lastbiler på over 12 tons virker uambitiøs i forhold til tidshorizonten. Køretøjsteknologien udvikler sig hurtigt og Københavns Kommune anbefaler derfor, at loven allerede nu kommer til at indeholde en fleksibilitet til at omfatte lastbiler med en tilladt totalvægt over 12 tons i zonetyper for al trafik. Ligeledes bør der være tale om trinvis udvidelse af krav, så de tungere lastbiler gradvist omfattes af nulemissionskravet.

I lovforslaget defineres nulemissionskøretøjer som køretøjer, der udleder 0 gram CO<sub>2</sub> pr. kørt km. Alligevel foreslås det at undtage plug-in hybridkøretøjer i en periode frem til og med 2025.

Da plug-in hybridkøretøjer har en vis udledning af CO<sub>2</sub> anbefaler Københavns Kommune, at det bør være op til den enkelte kommune at beslutte om disse køretøjer fra starten skal være omfattet af en nulemissionszoneordning. Ved at omfatte plug-in hybridkøretøjer fra starten understøttes skiftet til fossilfrie køretøjer i højere grad og det vil gøre det nemmere at forstå reglerne i zonen, hvis de ikke ændrer sig kort tid efter implementering. I Københavns Kommune skelnes der i forvejen mellem elbiler og plug-in hybridbiler i kommunens parkeringsregler.

#### *Ad. 2. Undtagelser*

Det fremgår af lovforslaget, at miljøministeren bemyndiges til at fastsætte de nærmere kriterier for fx generelle undtagelser, krav om oplysningsgrundlag og konsekvenser, offentlighedens inddragelse mv. Det betyder, at de konkrete kriterier for, hvad der skal indgå ved indsendelse af udkast til nulemissionszoner til miljøministeren, ikke fremgår af lovforslaget. Her kan fx nævnes kriterier for generel undtagelse af beboere i en nulemissionszone. Lovforslaget peger på at undtage køretøjer, hvor ejere har bopæl i en nulemissionszone på det tidspunkt, hvor en zone får virkning. Men det specificeres ikke om undtagelsen vil gælde tilflyttere til en etableret nulemissionszone eller om beboere ved udskiftning af køretøj skal opfylde kravet om nulemission.

Med denne usikkerhed om undtagelser mv. vil Københavns Kommune opfordre til, at Miljøministeriet inddrager Københavns Kommune og evt. andre kommuner i arbejdet med udformning af de konkrete kriterier, undtagelser, oplysningsbehov og konsekvensbeskrivelser, der skal indgå i det kommende indhold i nulemissionszoneordningen.

#### *Ad. 2. Administration*

Lovforslaget lægger op til, at kommuner selv skal varetage alle administrative opgaver relateret til nulemissionszoner, herunder håndtering af dispensationer og undtagelser, kommunikation til køretøjsejere og generel vejledning og rådgivning.

Det vil være en omfattende opgave for en kommune og vil det være u hensigtsmæssigt, at hver kommune skal have eget system til at administrere dispensationer og undtagelser samt sikre den nødvendige kommunikation. Det er ligeledes problematisk, at den enkelte kommune selv skal finde en løsning på, hvordan det vil kunne dokumenteres, at et køretøj er dispenseret fra reglerne. Det kan medføre forskellige løsninger i forskellige kommuner og give udfordringer for køretøjsejere.

For miljøzoneordningen har Sund & Bælt udviklet et administrationssystem, der bl.a. indeholder et modul til at administrere dispensationer og

undtagelser samt en opslagsfunktion, hvor køretøjsejere kan tjekke om deres køretøj lever op til reglerne. Systemet bruges til, at køretøjsejere kan ansøge om dispensationer digitalt, og politiet kan via opslag i systemet kontrollere om køretøjer er undtaget eller har en dispensation. Systemet kan også håndtere registrering af udenlandske køretøjer.

Desuden har de fem miljøzonekommuner indgået kontrakt med Sund & Bælt om national kommunikation, vedligeholdelse af hjemmeside, kundeservice, driftsledelse mv. udsendelse af info-breve mv. Samtidig er det Miljøstyrelsen, der varetager behandlingen af dispensationer på tværs af kommuner, hvorved der skabes en ensartet behandling.

Københavns Kommune opfordrer til, at lovforslaget kommer til at omfatte en fælles og central driftsmodel for nulemissionsordninger i stil med den ordning, der fungerer for miljøzoner. Herved kan der opnås ensartet behandling af køretøjsejere på tværs af kommuner og det vil være en langt mere effektiv administration med en central, digital løsning.

### *Ad. 3. Håndhævelse*

Det indgår i lovforslaget, at det vil være politiet, der skal håndhæve overholdelse af regler i nulemissionszoner, og at det vil være op til den enkelte kommune og politikreds at afklare, hvilke oplysninger politiet har behov for i forhold til behandling af politianmeldelse. Det nævnes desuden, at politiets håndhævelse eventuelt kan suppleres med, at kommuner med parkeringskorps kan bruge parkeringsvagter til at registrere og anmelde køretøjer til politiet.

Lovforslaget giver ikke mulighed for digital håndhævelse, og det fremgår, at ansvaret for overholdelsen af reglerne vil påhvile føreren og ikke ejeren af køretøjet. Det betyder, at politiets håndhævelse vil kræve, at føreren af køretøjet har fysisk dokumentation for fx en dispensation. Det betyder også, at nummerpladeregistrering foretaget af parkeringsvagter, ikke vil være tilstrækkeligt til en anmeldelse, da man skal vide, hvem der er føreren af køretøjet. Kun hvis en parkeringsvagt kan få fat i føreren ved ud- eller indstigning i køretøjer kan der sendes en anmeldelse. Det vil i praksis ikke være en realistisk mulighed.

Herudover indebærer lovforslaget, at beboere i en nulemissionszone vil være undtaget fra reglerne. Da ansvaret for overholdelse af regler ligger hos føreren af køretøjet, skal føreren kunne dokumentere sin adresse i zonen. Det betyder dog også, at beboere kan køre andre biler end deres egne ind i zonen.

Københavns Kommune påpeger, at den foreslåede håndhævelse virker mangelfuld og vanskelig at håndtere og foreslår, at køretøjsejeren bliver objektivt ansvarlig for, at reglerne overholdes. Politiets håndhævelse af nulemissionszonen vil næppe være tilstrækkelig til at sikre effekten af zonen. Samtidig er det ikke en reel mulighed, at parkeringsvagter bidrager til kontrollen, da det er føreren og ikke ejeren af køretøjer, der er ansvarlig.

Erfaringerne fra miljøzoneordningen viser, at digital håndhævelse er en langt mere effektiv håndhævelsesmetode og har en betydelig præventiv effekt. Sund & Bælt har oplyst, at da miljøzoneordningen overgik til digital håndhævelse i juni 2020, var der en varslingsperiode på tre måneder, hvor der blev udsendt knap 17.000 advarselsbreve, svarende til i gennemsnit 183 forseelser pr. dag. Allerede det efterfølgende kvartal

faldt antallet væsentlig, og det er gradvist faldet siden til i andet kvartal 2022 at ligge på 18 forseelser om dagen. Tallene er udtryk for, at den digitale håndhævelse af miljøzonerne har været effektiv og har bevirket, at væsentligt færre overtræder reglerne.

Københavns Kommune opfordrer til enten at medtage digital håndhævelse i lovforslaget eller at der, ligesom ved ændring af lovgivningen for miljøzonen i 2020, bliver fulgt op med lovgivning, der giver mulighed for digital håndhævelse i stil med den eksisterende løsning for miljøzonerne. Københavns Kommune pegede i øvrigt også på løsningen med digital håndhævelse, da konceptnotat med bilag blev sendt til miljøministeren og transportministeren i april 2021.

#### *Ad. 4. Proces for etablering af nulemissionszoner*

Der lægges i lovforslaget op til en proces, hvor kommunalbestyrelsen skal sende udkast til etablering, udvidelse, indskrænkning eller ophævelse af en nulemissionszone i høring hos miljøministeren, som inden for en periode på tre måneder kan gøre indsigelse. Forinden skal udkastet have været i offentlig kommunal høring. Da en offentlig høring kræver mange ressourcer fra både erhvervsliv, borgere og kommunen, virker denne proces uhensigtsmæssigt. Københavns Kommune foreslår, at processen ændres, så den statslige mulighed for indsigelse fremrykkes, så det sker sideløbende med høring af offentligheden.

#### *Ad. 5. Økonomi*

Lovforslaget indebærer at etablering af nulemissionszoner vil medføre udgifter for kommuner til etablering, administration, kommunikation og håndhævelse. Loven medfører ikke økonomisk kompensation til kommunerne, da det er frivilligt at indføre nulemissionszoner. Da det er en statslig opgave at begrænse luftforurening og nulemissionszoner må anses som en nødvendighed for omstillingen til grøn transport, er uhensigtsmæssigt, at det alene er op til kommuner at finansiere.

Københavns Kommune vil derfor foreslå, at der afsættes statslige midler til indførelse af nulemissionszoner – enten i form af en statslig pulje eller ved at ordningen gøres lovpligtig og derved udløser DUT-midler.

### **Miljøzone**

I lovforslaget indgår, at der ændres på reglerne for sanktioner for overtrædelse af den gældende miljøzone, så der kun kan udstedes én bøde pr. uge i stedet for én pr. døgn. Hovedformålet med ændringen er at tage højde for, at der går fire døgn inden en bilist, der har overtrådt reglerne, får besked om bødeforlæg.

Da det virker rimeligt overfor bilister, at de skal kunne nå at reagere på bødeforlæg, og da lovændringen næppe vil ændre på antallet af overtrædelser af reglerne i miljøzonen, ser Københavns Kommune positivt på denne ændring.

Lovforslaget indebærer ligeledes et forslag om, at kravene i miljøzonen udvides til, udover at omfatte personbiler, også at omfatte busser med en tilladt totalvægt på op til 3.500 kg. Dette vil i givet fald træde i kraft den 1. januar 2023.