



NOTAT

14. juli 2006

Journalnr.

001264-462209

Birte Busch Thomsen

Høringsvar om lovforslag om miljøzoner

Miljøstyrelsen har den 28. juni 2006 fremsendt et lovforslag, som giver kommunalbestyrelserne i København, Frederiksberg, Århus, Aalborg og Odense kommuner mulighed for at indføre en permanent miljøzoneordning inden for de rammer, som fremgår af lovforslaget.

Baggrund

Lovforslaget fastlægger, at alle dieseldrevne lastbiler og busser over 3,5 tons, der kører inden for en miljøzone, skal være monteret med et velfungerende partikelfilter, hvis køretøjet har en motor ældre end Euro 3 (ældre end 1. oktober 2001). Kravene kan tidligst gælde fra 1. juli 2008, og fra 1. juli 2010 strammes kravene til også at omfatte tunge dieselkøretøjer med en motor ældre end Euro 4 (ældre end 1. oktober 2006).

I lovforslaget er det nævnt, at miljøministeren fastsætter nærmere regler for:

- Den geografiske afgrænsning af større sammenhængende byområder, herunder om undtagelse af visse veje, som kommer til at gælde for et miljøzoneområde.
- Offentlig annoncering i forbindelse med indførelse af en miljøzone.
- Hvad der forstås ved et effektivt partikelfilter.
- Miljøzonemærker på køretøjerne og om administration af disse, herunder om udstedelse og inddragelse af mærker samt om tilsyn og digital indberetning.

Derudover kan miljøministeren stille regler for:

- Inddragelse af varebiler i en miljøzoneordning.
- Dispensation, tidsbegrænset dispensation og om opfyldelse af eventuelle dokumentationskrav.

Hovedtræk i bemærkninger til miljøzonestlovforslaget

Kommunen finder det positivt, at det nu bliver muligt at nedbringe den tunge trafikks sundhedsskadelige partikelforurening.

Kommunen undrer sig dog over følgende forhold i lovforslaget:

- Trinvis indførelse af miljøzoneordningen synes ikke nødvendigt, da transportbranchen kan få dækket udgifterne til partikelfiltre via stigende takster på transportydelse. En juridisk professor har for København Kommune vurderet, at udskydel-

Miljøkontrollen

Kalvebod Brygge 45
Postboks 259
1502 København V

Telefon
33 66 58 00

Telefax
33 66 71 33

EAN-nr. 5798009595959

P-nr.. 1.003.252.395

E-mail
miljoe@tmf.kk.dk

www.miljoe.kk.dk

sen af en fuld miljøzoneordning er resultatet af en politisk bedømmelse og ikke en forfatningsretlig argumentation.

- Miljøstyrelsens sundhedsberegninger på 15-20 færre for tidlige dødsfald synes meget lav sammenlignet med tidligere udmeldinger fra bl.a. regeringens partikelredegørelse, hvor tallet er 450 færre for tidlige dødsfald om året.

Kommunen ønsker følgende ændringer:

- En fuld implementering af miljøzoneordningen fra 2008.
- En bemyndigelse til miljøministeren om i samarbejde med kommunerne at stille yderligere krav for at sikre overholdelse af luftkvalitetsgrænseværdier.
- En effektiv håndhævelse, hvor både kommunale parkeringsvagter og politi deltager.
- Klare retningslinjer for, hvornår kommunen skal dispensere for kravene i miljøzonen.

Kommunen indgår gerne i dialog med Miljøstyrelsen i forbindelse med det videre arbejde med udmøntning af regler for indførelse af miljøzoneordning.

Kommunens bemærkninger

Forsinket og dermed mindre ambitiøs miljøzoneordning

Københavns Kommune finder det meget positivt, at det nu bliver muligt for kommunen at indføre en miljøzoneordning med det formål at begrænse den sundhedsskadelige partikelforurening, der specielt kommer fra dieseltrafikken. Kommunen skal dog beklage, at kravene i miljøzonen indføres i to trin, og at det først fra midten af 2010 bliver muligt at indføre den miljøzoneordning, som kommunen ansøgte om i 2003 og 2004. Det er således med 6-7 år forsinkelse, at lovforslaget indfrier regeringens politik (supplerende regeringsgrundlag af 2003) og kommunens ønsker til en miljøzoneordning. Det kan derfor umiddelbar undre, at partikelfilterkravene ikke bliver fuldt implementeret allerede i 2008. Transportbranchen har kendt til de ønskede krav igennem flere år, og har derfor haft god tid til at indstille sig. Desuden har transportbranchen mulighed for at få dækket udgifterne til partikelfiltre og deres vedligeholdelse igennem stigende takster for transportydelse. Efter Københavns Kommunes opfattelse er en trinvis indførelse af partikelfilterkrav ikke begrundet i ekspropriationsretlige spørgsmål (se afsnittet om ekspropriation).

Resultatet af lovforslaget er, at kun 1/3 af køretøjerne vil blive omfattet af kravet i 2008 i forhold til kommunens ansøgte miljøzoneordning. Den reducerede effekt ses også på de samfundsøkonomiske beregninger (sundhedsgevinst minus omkostninger til filtre og deres

vedligeholdelse), hvor Miljøstyrelsen har beregnet gevinsten til at være ca. 46 mio. kr. pr. år fra 2008, stigende til ca. 60 mio. kr. pr. år, når miljøzonen implementeres fuldt ud i 2010.

Ekspropriation

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget (side 6), at kravene til montering af partikelfiltre på dieseldrevne lastbiler og busser inden for en miljøzone indføres i to trin, som er fastsat

”ud fra en samlet vurdering af hensynet til at opnå en maksimal reduktion i partikeludslippet sammenholdt med hensynet til de økonomiske konsekvenser, herunder konsekvenserne for ejerne af de omhandlede køretøjer.”

I bemærkningerne til det foreliggende lovudkast vedrørende miljøzoner fremgår det ikke eksplicit – jf. ovenstående formulering i bemærkningerne til loven – hvilke nærmere vurderinger en udskydelse af kravet om monteringen af partikelfiltre på dieseldrevne lastbiler og busser fra før 1. oktober 2006 (med EURO 3 motorer) beror på.

Københavns Kommune har derfor fået professor dr. jur. Henrik Zahle til at give en forfatningsretlig redegørelse om, hvorvidt grundlovens § 73 vedrørende ejendomsrettens beskyttelse har betydning for, inden for hvilke tidsfrister nye (skærpede) regler om partikelfiltre kan sætte i kraft.

Henrik Zahle har sammenholdt en række kriterier, som er alment anerkendte metoder for bedømmelse af ekspropriationsretlige spørgsmål. Af redegørelsen fremgår det blandt andet, at udskydelsen af ikrafttrædelsestidspunktet må ses som resultatet af en politisk bedømmelse, men ikke af en forfatningsretlig argumentation. Redegørelsen vedlægges hørings svaret som bilag.

Københavns Kommune er på baggrund af redegørelsen af den opfattelse, at kravet om partikelfiltre fra 1. juli 2008 bør gælde alle dieseldrevne køretøjer fra før 1. oktober 2006.

Dispensationsmuligheder

I Miljøstyrelsens lovbemærkninger (side 7) angives følgende. *”Desuden foreslås det, at kommunalbestyrelsen i forhold til kravet om partikelfiltre, dels kan dispensere i særlige tilfælde, herunder for eksempel hvor montering af filtre er teknisk umuligt, og dels skal dispensere i de særlige tilfælde, hvor partikelfilterkravet må anses for at være et indgreb af ekspropriativ karakter efter grundlovens § 73”.*

Hvis kommunerne skal kunne håndtere dispensationssager, er det yderst vigtigt, at der kommer klare regler på området. Det fremgår

heller ikke af lovbemærkningerne, hvem der skal definere de tekniske muligheder og begrænsninger. Er det for eksempel transportbranchen, filterproducenterne eller en tredje part?

I de fire år kommunen har været i dialog med Justitsministeriet og Miljøstyrelsen omkring miljøzoneordningen, har det ikke været muligt at få oplyst, hvor grænsen for ekspropriation ligger. Grænsen er heller ikke oplyst i det fremsendte lovforslag eller i Miljøstyrelsens tilknyttede bemærkninger. Vi vil derfor opfordre til, at der bliver udarbejdet retningslinjer, så kommunerne kan håndtere eventuelle dispensations-sager. Kommunen indgår gerne i dialog med Miljøstyrelsen i forbindelse med udarbejdelse af retningslinjerne.

Af professor dr. jur. Henrik Zahles redegørelse fremgår det endvidere, at dispensationsmuligheden, som er fremsat i lovforslaget, ikke hviler på ekspropriationsretlige grunde. Hvis man af politiske grunde ønsker at dispensere længere, end hensynet til beskyttelse af ejendom kan begrunde, skal loven udformes, så den giver grundlag for at skelne mellem de ekspropriationsretlige begrundede dispensationer og de dispensationer, der gives af andre grunde, f.eks. en bestemt standard for omkostningsniveau.

Dynamiske miljøzonekrav og redskab til overholdelse af EU's luftkvalitetsgrænseværdier

I bemærkningerne til lovforslaget (side 19) skriver Miljøstyrelsen at, ” miljøministeren kan fastsætte nærmere regler om partikeludledning, herunder partikelfilter, samt krav om erhvervelse og placering af miljøzonemærker for varebiler. Baggrunden for forslaget er, at varebiler ifølge Danmarks Miljøundersøgelser's emissionsopgørelser står for 44 % af vejtrafikkens partikeludledning, mens de tunge køretøjer bidrager med 36 % af vejtrafikkens partikeludledning. I dag er det imidlertid relativt dyrt og teknisk vanskeligt at montere partikelfiltre på varebiler”.

Miljøstyrelsen skriver endvidere i bemærkninger til lovforslaget (side 4), at ”indførelse af miljøzoner som ét element blandt flere andre vil kunne bidrage til opfyldelse af bestemmelserne i EU direktivet (1999/30/EF) om grænseværdier for svovldioxid, kvælstofdioxid, kvælstofoxider, partikler og bly i luften”.

Københavns Kommune finder det positivt, at lovforslaget lægger op til dynamiske krav med mulighed for på et senere tidspunkt at begrænse varebilernes partikeludledning. Kommunen finder det også positivt, at miljøzoneordningen indgår i en helhedsorienteret indsats, som bl.a. skal være med til at opfylde EU's grænseværdier for luftkvalitet. Efter vores opfattelse bør fremtidige krav ikke kun omfatte varebiler, men være en generel bemyndigelse til, at ministeren i samarbej-

de med kommunerne kan stille krav til trafikens NO₂ (kvælstofdioxid) udledning, krav til partikeludledning fra arbejdsmaskiner, krav om anvendelse af renere brændstoffer mv. Det er nødvendigt, at kravene bliver langt mere dynamiske, hvis miljøzoneordningen, også i fremtiden, skal bidrage positivt til miljøforbedringer og folkesundheden, samt være et effektivt virkemiddel i forhold til luftkvalitetsgrænseværdierne.

I 2005 fik kommunen – i samarbejde med Miljøstyrelsen – iværksat en undersøgelse af egnede virkemidler til nedbringelse af NO₂ forureningen. Konklusionen var, at en miljøzoneordning foruden krav til køretøjernes partikelemission også skal omfatte krav til køretøjernes NO₂ udledninger, hvis grænseværdierne skal overholdes i København. Tilsvarende problemstilling gør sig gældende for PM₁₀ partikler, der vil skulle nedbringes ved bl.a. at begrænse trafikens slitage på veje, dæk, bremses og ophvirvling af vejstøv.

Sundhedsgevinster

Miljøstyrelsen har beregnet, at indførelse af miljøzoner i alle fem kommuner forventes at medføre 15 – 20 færre for tidlige dødsfald om året, samt en række sparede sygedage, færre hospitalsindlæggelser, færre astmaanfald m.v. Efter kommunens opfattelse er beregningerne foretaget på et ret konservativt grundlag, idet der er regnet på ændrede partikelkoncentrationer i bybaggrund, hvorved der ikke tages højde for de personer, som udsættes for partikelforureningen i trafikerede gader. Endvidere er der ikke regnet på reduktionen af ultrafine partikler, men fine partikler (PM_{2,5}). Miljøzoneordningen vil kun nedbringe niveauet af fine partikler med 0,6 %, mens mængden af ultrafine partikler nedbringes med 10 % i bybaggrund og helt op til 35 % i en trafikeret gade som H.C. Andersens Boulevard.

I regeringens partikelredegørelse fra 2003 blev det, på baggrund af et studie fra Tyskland om ultrafine partiklers sundhedsskadelige effekter, beregnet, at der årligt på landsplan kan spares 450 for tidlige dødsfald, som følge af 20 % reduktion af ultrafine partikler. Hvis det tal sammenholdes med 10 % reduktion af ultrafine partikler i bybaggrund i København, svarer årligt til 225 færre for tidlige dødsfald på landsplan. Tallet stemmer meget godt overens med kommunens beregninger, om ca. 150 færre for tidlige dødsfald om året som følge af kommunes forslag til en miljøzoneordning.

Kvalitetskrav til partikelfiltre

Kommunen finder det positivt, at synsvirksomhederne, i forbindelse med årlige bilsyn, får til opgave at kvalitetssikre ibrugtagne partikelfiltre, samt at det bliver muligt at inddrage miljøzonemærket, hvis målingerne viser, at filtrene ikke opfylder kvalitetskravet.

Når miljøministeren skal fastsætte nærmere regler for partikelfiltrenes effektivitet, vil vi anbefale, at partikelemissionen ikke må overstige Færdselsstyrelsens anbefalede K-værdi på $0,2 \text{ m}^{-1}$, samt at miljømålingerne af partikelfilteret sker på et rullefelt med modstand. Ellers vil visse ældre køretøjer kunne opfylde kravet uden partikelfilter.

Håndhævelse af miljøzoneordningen

Lovforslaget lægger op til, at partikelfiltre på køretøjer i kommunalt fastlagte miljøzoner bliver en del af miljøbeskyttelsesloven. Med hensyn til håndhævelse af miljøzonekravene skriver Miljøstyrelsen i følgebrevet til lovforslaget (side 2), at *”tilsynet med overholdelsen af partikel- og miljøzonemærkningskravene vil i medfør af den eksisterende § 65 i miljøbeskyttelsesloven blive varetaget af de berørte kommuner. For så vidt angår tilsynet med synsvirksomhedernes opgavevaretagelse, jf. § 15 c, er det hensigten, at miljøministeren i medfør af den eksisterende § 67 i miljøbeskyttelsesloven bestemmer, at Miljøstyrelsen varetager dette tilsyn”*.

I bemærkningerne til lovforslaget (side 6) skriver Miljøstyrelsen imidlertid, at *”af hensyn til håndhævelsen af partikelfilterkravene foreslås det, at alle dansk indregistrerede dieseldrevne tunge køretøjer, som ønskes anvendt i miljøzonen, skal have et miljøzonemærke synligt monteret på bilen. Formålet hermed er, at politiet og tilsynsmyndigheden relativt nemt kan se, om et givent køretøj overholder partikelfilterkravene”*.

Det er således uklart, om det er kommunerne alene eller både politi og kommuner, som skal håndhæve miljøzoneordningen. Det er vores klare anbefaling, at både kommunale parkeringsvagter og politiet får bemyndigelse til at håndhæve ordningen. På denne måde bliver det muligt at håndhæve miljøzoneordningen med hensyn til både kørende og parkerede køretøjer i byen.

Københavns Kommune vil gerne inddrages i det videre arbejde omkring udformning af nærmere regler for håndhævelse af miljøzoneordningen. Håndhævelse af miljøzoneordningen efter miljøbeskyttelsesloven kræver en række afklaringer.

- Parkeringsvagterne og ikke miljømyndighederne skal kunne håndhæve miljøzoneordningen og have mulighed for at udstede afgifter ved parkering. Samtidig er det afgørende, at politiet har de fornødne ressourcer til at håndhæve ordningen. Det er kommunens erfaring, at politiets håndhævelse af tomgangsregulativet ikke har været en prioriteret opgave.
- I dag har parkeringsvagterne mulighed for at udstede afgifter i forhold til køretøjer, som holder ulovligt parkeret. Langt de fleste tunge køretøjer holder imidlertid ikke parkeret i byen,

men kører rundt eller holder i forbindelse med af- eller pålæsning af varer. Her har parkeringsvagterne ingen håndhævelsesmulighed. Der er således behov for, at både politi og parkeringsvagter i fællesskab håndhæver miljøzoneordningen.

- Normal håndhævelsesprocedure i forbindelse med overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven er, at der først udstedes et påbud og derefter et forbud. Denne sagsgang vil imidlertid være uacceptabelt lang og ressourcekrævende, og ikke have den ønskede effekt over for vognmænd, som evt. måtte bryde reglerne. Parkeringsvagterne og politiet skal derfor have mulighed for at udstede afgifter og bøder.

Straf

I bemærkningerne til lovforslaget (side 22) skriver Miljøstyrelsen følgende: *"Det foreslås, at overtrædelse af bestemmelserne i de foreslåede § 15 b, stk. 1 samt stk. 6, 2., jf. § 15 b, stk. 2 skal kunne straffes med bøde og straffen kan stige til fængsel i indtil 2 år under tilsvarende omstændigheder som anført i miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 2.*

Det er dog ikke tanken, at en mindre forseelse som manglende erhvervelse af miljøzonemærket skal straffes med andet end en mindre bøde, hvis køretøjet allerede opfylder partikeludledningskravene i § 15 b, stk. 1, idet en sådan overtrædelse ikke medfører forurening og således alene har karakter af at være en formel overtrædelse.

Endvidere indebærer lovforslaget, at der i regler eller forskrifter, der udstedes i medfør af de foreslåede § 15 a – 15 c, kan fastsættes straf af bøde".

I den forbindelse er det vigtigt, at bødestørrelsen står mål med udgifterne til montering af partikelfilter, så det over en rimelig tidshorisont ikke kan svare sig at undgå montering af partikelfiltre. Kommunen finder det i orden, at manglende miljøzonemærkat på køretøjet medfører en mindre straf, end et manglende funktionsdygtigt partikelfilter vil gøre.

I forslaget til miljøbeskyttelsesloven er der (side 3) indføjet følgende tekst. *"I § 110, stk. 1 indsættes efter pkt. 16: "17) undlader at efterkomme krav i medfør af § 15 b, stk. 1 eller § 15 b, stk. 6, 2., jf. § 15 b, stk. 2."*

Det bør ændres til. *"I § 110, stk. 1 indsættes efter pkt. 16: "17) undlader at efterkomme krav i medfør af § 15 b, stk. 1 eller § 15 b, stk. 6, 2., jf. § 15 b, stk. 2. og stk. 7 og stk. 8"*, så det også bliver muligt at straffe overtrædelse af dispensationsordninger. Et eksempel kan være en dispensationsordning, som er betinget af en bestemt økonomisk eller teknologisk situation. Hvis forholdene for vognmanden ændrer sig

i forhold til dispensationsordningen, eller hvis en tidsbegrænset dispensation udløber, bør vedkommende kunne straffes på lige fod med andre.

Evt. undtagelse af visse veje i miljøzonen

Lovforslaget lægger op til at miljøministeren kan undtage visse veje fra at være omfattet af miljøzoneordningen. I Miljøstyrelsens bemærkninger til lovforslaget (side 16), er det angivet, at det vil fremgå af en efterfølgende bekendtgørelse, ”i hvilket omfang Europaveje og veje, der forudsættes benyttet af gennemkørende regional trafik, kan eller skal undtages fra miljøzonen”.

Københavns Kommune har fastlagt den geografiske afgrænsning af miljøzonen til at ligge indenfor Ring 2. Det betyder, at regional gennemkørende trafik har mulighed for at komme både nord og syd om København uden at være omfattet af partikelfilterkravet. Hvis regionale veje inden for miljøzoneområdet også bliver undtaget af kravene, vil det medføre en kraftig udhulning af de miljø- og sundhedsmæssige effekter, der ellers kunne være opnået med miljøzoneordningen. Vi har beregnet, at der ligger omkring 6.500 boliger langs det regionale vejnet inden for kommunens miljøzoneområde. Det vil være yderst beklageligt, hvis beboerne langs de mest miljøbelastede veje ikke vil få gavn af miljøzoneordningen.