

21. EF-dom om luftforurening (2008-127679)

På baggrund af et medlemsforslag fra SF skal Borgerrepræsentationen tage denne redegørelse om de juridiske konsekvenser for Københavns Kommune af en EF-dom om luftforurening til efterretning.

INDSTILLING OG Beslutning

Teknik- og Miljøforvaltningen indstiller, at Teknik- og Miljøudvalget overfor Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen anbefaler,

1. at denne redegørelse tages til efterretning, herunder at der ikke er belæg for at kommunen indgå i en retssag mod staten eller fremføre sagen for Kommissionen.
2. at der med denne indstilling er gjort op med medlemsforslaget

Problemstilling

På mødet den 18. september 2008 godkendte Borgerrepræsentationen et medlemsforslag fra SF om, ”at Teknik- og Miljøforvaltningen undersøger de juridiske konsekvenser for Københavns Kommune af Dom nr. C237/07 ved EF-Domstolen afsagt 25. juli 2008, herunder mulighederne for, at Københavns Kommune anlægger sag mod den danske stat fordi denne forhindrer Københavns Kommune i at bekæmpe luftforurening (indføre betalingsring). Forvaltningens undersøgelser fremlægges til politisk behandling senest d. 1. december 2008”.

25 ud af 27 EU lande kunne i 2006 ikke opfylde grænseværdierne for PM₁₀ partikler, som overvejende domineres af støvpartikler. I 2007 er der målt overskridelser i København på H.C. Andersens Boulevard. Grænseværdierne skulle have været opfyldt siden 2005, og ved eventuel overskridelse skal medlemslandene udarbejde handleplaner for renere luft. EF-dommen gav således en borger medhold i at kunne føre en retssag mod staten med henblik på at få udarbejdet lovpligtige handleplaner for overholdelse af luftgrænseværdierne.

Løsning

Teknik- og Miljøforvaltningen har fået udarbejdet et juridisk notat af advokatfirmaet Horten ved Mogens Moe om dommens betydning for Københavns Kommune. EF-dommen åbner op for, at enkelte berørte borgere kan sagsøge staten med henblik på at få udarbejdet handleplaner på kort sigt for at opfylde europæiske krav til luftkvalitet. Ifølge det juridiske notat fra advokat Mogens Moe er Københavns Kommune ikke selv berettiget til at føre en retssag mod staten ud fra princippet om, at en underordnet myndighed ikke har søgsmålskompetence i forhold til en overordnet myndighed, med mindre det tydeligt fremgår af lovgivningen. Det gør det ikke i denne sag.

Kommunen kan muligvis påtage sig at føre en retssag på vegne af en borger, men det kræver en prøvelse af kommunalfuldmagtens grænser, samt at kommunen vurderer, at en retssag med stor sandsynlighed vil kunne vindes. Med rollen som myndighed må kommunen ikke føre usikre retssager, da det vil kunne give anledning til kritik fra kommunaltilsynet. Kommunen skal endvidere kunne dokumentere, at staten ikke lever op til sine forpligtigelser som anført både i det eksisterende og et nyt vedtaget luftdirektiv. Som følge af det nye og mere lempelige direktiv vurderes det, at kommunen ikke har nogen stærk sag.

Nyt vedtaget luftdirektiv stiller dommen anderledes

EF-dommen er baseret på det eksisterende luftdirektiv, men den 11. juni 2008 trådte et nyt EU-luftdirektiv (2008/50/EF) i kraft, som medlemslandene har to år til at implementere i national ret. Direktivet er imidlertid allerede nu retningsgivende for, hvilke krav Kommissionen stiller til EU-landenes ageren i forhold til overskridelse af grænseværdierne. Det nye direktiv er lempet i forhold til at få lov til at udskyde overholdelse af grænseværdier, hvis overtrædelsen kan begrundes i fx glatførebekæmpelse med salt/sand og eller fjerntransporteret luftforurening.

Af direktivet fremgår det således, at EU-landene kan udpege bymæssige områder, hvor grænseværdierne for PM₁₀ overskrides på grund af ophvirvling af partikler som følge af sand- eller saltspredning på vejene om vinteren. Det fremgår endvidere, at såfremt PM₁₀ grænseværdierne ikke kan opnås på grund af lokalitetsspecifikke spredningsegenskaber, ugunstige klimaforhold eller grænseoverskridende bidrag, fritages medlemsstaten fra forpligtelsen til at overholde grænseværdierne frem til den 11. juni 2011. Det er dog et krav, at staten udarbejder nødvendige handleplaner for nedbringelse af kvælstofdioxid (NO₂) og at staten godtgør, at der på nationalt, regionalt og lokalt plan er truffet alle hensigtsmæssige foranstaltninger for at overholde grænseværdierne.

Miljøstyrelsens tiltag

I øjeblikket er Miljøstyrelsen med deltagelse af Københavns Kommune i gang med at se på virkemidler til nedbringelse af NO₂ niveauerne, samt de heraf afledte effekter på PM₁₀ emissionerne. I forbindelse med at Danmark har søgt om udsættelse af grænseværdien frem til 11. juni 2011, har Miljøstyrelsen ligeledes godtgjort en række ekstraordinære initiativer til nedbringelse af partikelniveauerne ved indførelse af en miljøzone, afgiftsnedsættelse på svovlfrie brændstoffer og på nye person- og varebiler med partikelfiltre, økonomisk tilskud til udfasning af mindre centralvarmekedler samt information og håndhævelse i forbindelse med brændeovne. Der åbnes også op for yderligere tiltag i miljøzonen for at sikre overholdelse af PM₁₀ grænseværdierne indenfor den nye tidsfrist.

Forvaltningens vurdering

Det kan derfor være vanskeligt for kommunen at påvise, at staten ikke har gjort, hvad der kan forventes for at overholde grænseværdierne.

Vurderingen kan yderligere begrundes med, at Danmarks Miljøundersøgelser har påpeget, at de høje spidsværdier opstår som følge af lokal vejtrafiks ophvirvling af vejsalt om vinteren og under episoder med fjerntransporterede partikler fra Europa fra skibe, industriområder, afbrænding af organisk materiale fx skov- og steppebrande, diffuse afbrændinger, pollen og trafikken. Udenfor pollensæsonen og før påbegyndelse af vejsaltning har der kun været få situationer, hvor lokal vejtrafik har givet anledning til overskridelser af grænseværdien på 50 µg/m³. Grænseværdien må maksimalt overskrides 35 gange pr. år.

Internationalt og regionalt bidrag udgør 57 % af PM₁₀ forureningen på H.C. Andersens Boulevard, mens lokalt bidrag i form af udstødningspartikler, ophvirvling af vejestøv, pollen, vejsalt, og partikler fra slitage af dæk og bremses udgør 43 % af PM₁₀ forureningen.

Nedbringelse af det lokale bidrag af PM₁₀ kan ske ved at sænke hastigheden og renholde/vaske den problematiske vejstrækning. Det er initiativer, kommunen selv kan indføre. På H.C. Andersens Boulevard er hastigheden allerede sænket fra 60 til 50 km/t i 2008. Danmarks Miljøundersøgelser har

ikke været i stand til at vurdere effekten af kommunale initiativer. En anden mulighed er indførelse af trængselsafgifter/bompenge.

I London har man ikke været i stand til at måle en direkte effekt i luftkvaliteten som følge af indførelse af bompenge, men i Stockholm har man beregnet, at årsmiddelværdierne for PM₁₀ bliver reduceret med op til 3 % langs de mest trafikerede vejstrækninger. Danmarks Miljøundersøgelser har imidlertid anslået, at årsmiddelværdierne på H.C. Andersens Boulevard skal reduceres med ca. 12 %, hvis grænseværdierne skal overholdes i fremtiden.

Kommunens handlemuligheder

Som underordnet myndighed har kommunen ikke søgsmålskompetence i forhold til en overordnet myndighed, og kan dermed ikke lægge sag an mod staten.

Kommunen kan kun yde økonomisk støtte til en enkelt borgers sagsanlæg mod staten, hvis der er en klar formodning om, at sagen kan vindes og støtten er i overensstemmelse med kommunalfuldmagten. Det vurderes imidlertid, at kommunen har en svag sag, da staten synes at opfylde kravene i et nyt vedtaget EU-direktiv.

Kommunen kan evt. klage til EU Kommissionen over traktatkrænkelser, men det kan tage år og ende uden brugbart resultat, specielt efter indførelsen af et nyt og lempeligere EU-direktiv.

Teknik- og Miljøforvaltningen anbefaler i stedet, at kommunen skal have fokus på, om PM₁₀ grænseværdierne overholdes efter den nye tidsfrist, den 11. juni 2011.

Derudover er NO₂ forureningen en generel problemstilling på de overordnede vejstrækninger. Miljøstyrelsen forventes at offentliggøre et virkemiddelskatalog til NO₂ nedbringelse omkring årsskiftet 2008/2009. Efterfølgende skal der ske en udvælgelse af de bedst egnede virkemidler.

Forvaltningen vil følge området nøje og orientere Teknik- og Miljøudvalget om de udvalgte virkemidler samt de anslåede afledte omkostninger for Københavns Kommune. Hvis der er uoverensstemmelse imellem kommunens og Miljøstyrelsens ambitionsniveau lægges der op til et fælles politisk brev fra Teknik- og Miljøudvalget til Miljøministeren.

Økonomi

Indstillingen har ikke i sig selv økonomiske konsekvenser for kommunen.

Videre proces

Sagen behandles efterfølgende i Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen.

bilag

[Notat om EU luftdom af advokat Mogens Moe](#)

