

BRUUN & HJEJLE

NOTAT om de EU-retlige forpligtelser vedr. luftkvalitet (NO₂)

Borgerinitiativet Red Sørerne har bedt mig vurdere, om Københavns Kommune ved at gennemføre "Strategi for tung trafik", herunder særligt ved at føre en rute for tung trafik langs Sørerne, vil tilsidesætte forpligtelser, der følger af EU-retten.

26. februar 2010

Poul Heidmann
Rikke Søgaard Berth

Nedenfor redegøres der under punkt 1 for de EU-retlige krav til luftkvalitet. Herefter beskrives under punkt 2 de nuværende forhold vedrørende luftkvalitet langs Sørerne samt dele af udkastet til strategi. Under punkt 3 vurderes, om etableringen af rutenettet for tung trafik vil være i overensstemmelse med EU-retten.

Ref 3000067

Dok 752779

Notatet vedrører alene forurening med NO₂.¹

Det er min konklusion, at Københavns Kommune ikke i tilstrækkelig grad har undersøgt, om etableringen af et rutenet for tung trafik langs Sørerne vil indebære, at grænseværdien for NO₂ yderligere overskrides. Da grænseværdien for NO₂ ifølge en rapport fra Miljøstyrelsen allerede nu overskrides på strækningen, og da den udtrykkelige hensigt med rutenettet er at lede yderligere tung trafik ad ruten, må det have formodningen for sig, at rutenettet vil lede til yderligere udledning af NO₂. Det vil i så fald indebære en tilsidesættelse af EU-retlige forpligtelser at etablere det røde rutenet.

Hvis Københavns Kommunes Borgerrepræsentation trods dette måtte vedtage at føre et rutenet for tung trafik langs Sørerne, kan Red Sørerne

¹ NO₂ (nitrogendioxid) opstår, når udstødning (NO – nitrogenmonoxid) blandes med ozon. NO₂ har en negativ påvirkning af personer med luftvejslidelser (astma, bronkitis, nedsat lungekapacitet). NO₂ er af Miljøstyrelsen udpeget blandt de kritiske sundhedsskadelige stoffer. Se Miljøprojekt nr. 1268 2009, side 21-23.
Notatet indeholder ikke en vurdering af, om der tillige foreligger en EU-retlig krænkelse som følge af partikel- eller støjforurening.

BRUUN & HJEJLE

forsøge at anfægte ordningen ved de danske domstole. Herudover kan Red Sørerne rette henvendelse til Kommissionen med henblik på, at Kommissionen tager skridt til at rejse traktatkrænkelssag mod Danmark.

1. Den EU-retlige regulering af luftkvalitet

Særligt to direktiver om luftkvalitet har betydning for denne sag: Direktiv 96/62 om vurdering og styring af luftkvalitet² og direktiv 1999/30 om luftkvalitetsgrænseværdier.³

Af 12. indledende betragtning til direktiv 96/62 fremgår følgende:

”for at beskytte miljøet som helhed og menneskers sundhed skal medlemsstaterne ved overskridelse af grænseværdierne træffe foranstaltninger, således at disse værdier overholdes inden for den fastsatte frist”

Direktivets formål fremgår af art. 1:

”- at definere og fastsætte mål for luftkvaliteten i Fællesskabet med henblik på at undgå, forhindre eller begrænse skadelige virkninger på menneskers sundhed og på miljøet som helhed.

[...]

- at bevare luftkvaliteten, når den er god, og forbedre den i andre tilfælde.” (min fremhævning)

Af art. 7, stk. 1, følger, at medlemsstaterne skal træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at grænseværdierne overholdes.

² Rådets direktiv 96/62 af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet med senere ændringer.

³ Rådets direktiv 1999/30 af 22. april 1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften med senere ændringer, senest ved direktiv 2008/50.

BRUUN & HJEJLE

Af art. 8 og 9 fremgår videre, at medlemsstaterne skal udarbejde handlingsplaner for at overholde grænseværdierne for de områder, hvor grænseværdierne overskrides, og – hvor grænseværdierne ikke overskrides – skal fastholde niveauerne og bevare den bedst mulige luftkvalitet.

De nævnte grænseværdier er fastsat i direktiv 1999/30.

I lighed med direktiv 96/62 fremgår det af art. 1, at direktivets formål blandt andet er at bevare luftkvaliteten, når den er god, og forbedre den i andre tilfælde.

Art. 4 indeholder krav om, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at koncentrationen af NO₂ ikke overstiger de grænseværdier, der fremgår af direktivets bilag, fra det tidspunkt, der er anført i bilaget.

Det følger af direktivets bilag II, at årsgrænseværdien for NO₂ er 40 µg/m³. I perioden fra vedtagelsen af direktivet og frem til 1. januar 2010 havde medlemsstaterne en tolerancemargen for den anførte årsgrænseværdi. Der skete en gradvis aftrapning af denne margen, således at værdien kunne overskrides med 50 % indtil 1. januar 2001 faldende til en tilladt overskridelse af grænseværdien på 0 % pr. 1. januar 2010.⁴

Direktiv 96/62 skulle gennemføres i dansk ret inden den 21. maj 1998, mens fristen for at gennemføre direktiv 1999/30 var den 19. juli 2001.

2. De faktiske omstændigheder

2.1 Luftkvaliteten på Nørre Søgade

Det fremgår af Miljøstyrelsens virkemiddelkatalog fra 2009,⁵ at Nørre Søgade er den gade i København, der har det højeste niveau af NO₂.⁶ Iføl-

⁴ Der er tillige fastsat en timegrænseværdi på 200 µg/m³, der imidlertid ikke er relevant at inddrage i det følgende.

⁵ "NO₂ virkemiddelkatalog – virkemidler til begrænsning af overskridelser af NO₂ grænseværdien for luftkvalitet i større byer", Miljøprojekt nr. 1268 2009.

BRUUN & HJEJLE

ge målinger gengivet i rapporten forventes Nørre Søgade i perioden 2010-2020 at have følgende NO₂-årsmiddelværdier:

2010	ca. 66 µg/m ³
2015	ca. 52 µg/m ³
2020	ca. 42 µg/m ³
Grænseværdi pr. 1. januar 2010	40 µg/m ³

Faldet i de forventede årsmiddelværdier skyldes, at udskiftning af bilparken til mindre forurenende biler mere end udligner den negative påvirkning af luftkvaliteten som følge af stigende trafikmængde.

Uanset udskiftningen i bilparken forventes årsmiddelværdien i hele perioden dog at overstige EU-grænseværdien for NO₂.

Rapporten indeholder i kapitel 6 en effektvurdering af en række tiltag, der kan nedbringe NO₂-udledning, herunder miljøzoneregler med krav til køretøjer, brug af miljøbiler, betalingsring mv. Ingen af de 10 virkemidler, der vurderes, omfatter omlægning af tung trafik.

2.2 Forslag til ”Strategi for tung trafik”

Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen, har udarbejdet en strategi for, hvordan den tunge trafik (lastbiler, busser mv.) skal afvikles i København i fremtiden.

Hovedelementet i strategien er etablering af et såkaldt ”rødt rutenet”, der skal være en anbefalet rute for den tunge trafik. Formålet er ifølge strategien, at den tunge trafik samles på de større veje, der er bedst egnede til at bære den tunge trafik. På side 7 i strategien anføres således, at målsætningen blandt andet er at sikre, ”at den tunge trafik afvikles effektivt på de mindst miljøfølsomme veje”.

⁶ Side 46.

BRUUN & HJEJLE

På side 7 i strategien anføres:

”Regulering i form af forbud, henvisninger, hastighedsbegrænsninger og vejledning er nødvendig for at ændre trafikmønstret for den tunge trafik. Med en god blanding af pres og frivillighed kan der tages et stort skridt i retning af målsætningerne.”

Det er således kommunens hensigt, at den tunge trafik i videst muligt omfang skal benytte det røde rutenet, og kommunen vil aktivt arbejde herfor ved at sikre fremkommelighed og service på rutenettet.

For at sikre at den tunge trafik vælger at benytte det røde rutenet, skal ruten skiltes for lastbiler, og etableringen af rutenettet vil blive opfulgt af en massiv informationskampagne. Herudover vil den røde rute blive gjort attraktiv ved højere tilladt hastighed end uden for rutenettet, høj prioritet ved signalnedbrud, højeste prioritet i grønne bølger, særlige krav til afvikling af gravearbejder mv., prioritering af standsnings- og parkeringsforsejlinger på ruten samt ombygning af kryds. Disse tiltag skal sikre høj fremkommelighed, så den tunge trafik i videst muligt omfang samles på det røde rutenet.

I notat af 18. september 2009 udarbejdet for Københavns Kommune af Moe & Brødsgaard anføres det om konsekvenserne af gennemførelsen af et rødt rutenet:

”Der findes ingen forskning eller lignende der beskriver, hvor stor en andel af trafikken som en anbefalet rute rent faktisk vil flytte. Det er derfor vanskeligt at vurdere, hvor meget trafik der i praksis bliver flyttet til det anbefalede rutenet, herunder Nørre Søgade og Øster Søgade [...].

Etableringen af den anbefalede rute vurderes maksimalt at flytte 2-5 % af den tunge trafik på det øvrige omkringliggende vejnet [...].”

BRUUN & HJEJLE

Det anføres ikke, hvad de 2-5 % – i fravær af forskning eller lignende – baseres på, og hvilket belæg der således er for at anslå, at den anførte stigning i den tunge trafik på det røde rutenet udgør et maksimum.

Af notatet fremgår endvidere, at der er foretaget trafiktælling hhv. før og efter lukningen af Nørrebrogade. På baggrund heraf anføres, at lukningen af Nørrebrogade har reduceret trafikken på Øster Søgade med ca. 4 %. Halvdelen af dette fald udgøres af tunge køretøjer. Der forventes ifølge notatet at være sket et tilsvarende fald i trafikken på Nørre Søgade, men der er ikke foretaget trafiktælling efter lukningen af Nørrebrogade.

Den samlede trafikbelastning på Øster og Nørre Søgade efter gennemførelsen af det røde rutenet forventes ifølge notatet derfor ikke at overstige trafikmængden før lukningen af Nørrebrogade.

3. Vurdering

Det lægges til grund, at årsgrænseværdierne for NO₂ i Søgaderne overstiges allerede nu, og at grænseværdierne fortsat vil blive oversteget frem til 2020, jf. Miljøstyrelsens rapport gengivet ovenfor.

3.1 Kommunens forpligtelser i henhold til EU-retten

Medlemsstaterne er forpligtede til at overholde EU's direktiver. Pligten til at sikre kvaliteten af målingerne og vurdere luftkvaliteten, jf. art. 3 i direktiv 96/62, påhviler Miljøstyrelsen.⁷

Københavns Kommune er som en del af medlemsstaten ligeledes forpligtet til at overholde direktiverne om luftkvalitet.⁸ Herudover indebærer det EU-retlige loyalitetsprincip, at kommunen skal afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe Unionens mål i fare.⁹

⁷ Se bekendtgørelse nr. 137 af 10. februar 2007 om mål- og grænseværdier for luftens indhold af visse forurenende stoffer.

⁸ Dette fremgår også udtrykkeligt af Miljøstyrelsens rapport, side 23f.

⁹ Tidligere EF-Traktatens art. 10, nu EU-Traktatens art. 4.

BRUUN & HJEJLE

Rækkevidden af loyalitetsforpligtelsen fastlægges i EU-Domstolens praksis. Af dommen C-129/96, *Inter-Environment Wallonie*, fremgår, at en medlemsstat, allerede *inden* et direktiv skal være gennemført i national ret, skal afstå fra at træffe foranstaltninger, som kan bringe virkeliggørelsen af direktivets mål i fare.

Grænseværdien for NO₂ blev vedtaget og trådte i kraft i 1999 og skulle være gennemført i medlemsstaterne senest den 19. juli 2001 – dog med forbehold af de ovenfor under punkt 2.1 beskrevne tolerancetillæg.

Allerede siden vedtagelsen af grænseværdien i 1999 har kommunen, jf. *Wallonie*-dommen ovenfor, været forpligtet til at afstå fra at træffe foranstaltninger, der ville bringe overholdelsen af grænseværdien i fare.

Med den foreslåede strategi for tung trafik vil Københavns Kommune tage aktive skridt for at gøre transport ad Østre og Nørre Søgade attraktiv for den tunge trafik.

På baggrund af Miljøstyrelsens rapport må det lægges til grund, at grænseværdien for NO₂ allerede overtrædes. Der foreligger i så fald en krænkelse af EU-retten allerede på nuværende tidspunkt. For at overholde direktiverne skal myndighederne udarbejde handlingsplaner, og NO₂-niveauet i Søgaderne skal nedbringes.

I modsætning til at nedbringe NO₂-udledningen på Søgaderne, der som beskrevet under punkt 2.2 i forvejen er særligt belastede, udfører Københavns Kommune med "Strategi for tung trafik" konkrete handlinger for at ændre trafikmønstret, så mere trafik ledes ad Søgaderne.

Det har ikke betydning, at det i notatet udarbejdet af Moe & Brødsgaard fremgår, at den forventede stigning i trafikken som følge af etableringen af det røde rutenet ikke vil bringe trafikken op til samme niveau som før lukningen af Nørrebrogade.

BRUUN & HJEJLE

De trafikmålinger, der henvises til i notatet, er for det første behæftet med ganske stor usikkerhed, og konklusionen strider imod den opfattelse, som en lang række beboere på Søgaderne har anført i forbindelse med den tidligere høring om strategien for tung trafik.

For det andet vil kommunen – hvis det lægges til grund, at trafikmængden er faldet efter lukningen af Nørrebrogade – være forpligtet til at bevare den forbedring af luftkvaliteten, som lukningen måtte have medført. Den EU-retlige regulering tilsigter således at sikre, at luftkvaliteten til stadighed forbedres, og at forbedringer fastholdes, jf. direktivernes formålsbestemmelser: ”at bevare luftkvaliteten, når den er god, og forbedre den i andre tilfælde”. Kommunen kan derfor ikke aktivt søge at lede yderligere trafik ad gader, hvor grænseværdien i forvejen overskrides, under henvisning til, at Søgaderne på nuværende tidspunkt har en lavere trafikmængde, end de tidligere har haft. Afgørende er, om grænseværdierne overholdes.

Kommunen har ikke foretaget en vurdering af, hvilken konsekvens det vil have for NO₂-udledningen, hvis yderligere tung trafik ledes ad Søgaderne. Kommunen har således ikke foretaget de nødvendige undersøgelser af, om kommunen ved at vedtage ”Strategi for tung trafik” med et rødt rute-net for tung trafik vil tilsidesætte den EU-retlige pligt til loyalt at arbejde for opfyldelsen af direktivets formål.

Det bemærkes, at tung trafik medfører væsentlig mere NO₂-udledning end almindelig biltrafik.¹⁰ Det må derfor have formodningen for sig, at den allerede eksisterende overskridelse af grænseværdierne vil blive forværret, og at det tidspunkt, hvor direktiverne kan overholdes, vil blive udsat, hvis der ledes yderligere tung trafik gennem Søgaderne.

¹⁰ Der kan ikke angives et fast forhold mellem NO₂-udledningen fra en personbil og fra et tungt køretøj. Forskellen afhænger blandt andet af køretøjernes alder (euro-norm), vægt, motorenes indretning og eventuelt luftrenseudstyr.

3.2 Borgernes retsstilling

Det følger af lang og fast praksis fra EU-Domstolen, at borgerne kan påberåbe sig et direktiv, der ikke, eller ikke er korrekt, gennemført, over for en medlemsstat, jf. princippet om direkte virkning. Betingelserne for direkte virkning er, at direktivet indeholder tilstrækkeligt klare og præcise bestemmelser, der er uafhængige af yderligere gennemførselsforanstaltninger, og som tillægger borgerne rettigheder.

Domstolen har i sag C-237/07, Dieter Janecek, fundet, at grænseværdierne for partikler i luften og kravet om handlingsplaner i direktiv 96/62 har direkte virkning og således kan påberåbes af borgerne. Domstolen anførte:

”37. Som Domstolen således flere gange har bemærket, vil det være uforeneligt med den bindende karakter, som direktivet ifølge artikel 249 EF har, principielt at udelukke, at den pligt, som pålægges ved direktivet, kan påberåbes af de berørte personer. Denne betragtning gælder navnlig for et direktiv, hvis mål er at styre såvel som at mindske luftforureningen, og som derfor har til formål at beskytte den offentlige sundhed.

38. Domstolen har således fastslået, at i alle tilfælde, hvor manglende opfyldelse af de foranstaltninger, der kræves af direktiverne om luftkvalitet og drikkevand, og som har til formål at beskytte den offentlige sundhed, vil kunne bringe menneskers sundhed i fare, skal disse kunne påberåbe sig de bindende retsregler, som er indeholdt i direktivet [...].

39. Det følger af det foregående, at fysiske og juridiske personer, der er direkte berørt af en risiko for overskridelse af varslingsstærskelværdier eller grænseværdier, fra de kompetente myndigheder, eller i givet fald ved de kompetente dom-

BRUUN & HJEJLE

stole, skal kunne opnå, at der udarbejdes en handlingsplan, når en sådan risiko er til stede.

40. Den omstændighed, at disse personer har andre handlemuligheder, bl.a. at kunne kræve af de kompetente myndigheder, at der fastsættes konkrete foranstaltninger for at mindske forureningen, som det ifølge den forelæggende ret er foreskrevet i tysk ret, er uden betydning i denne henseende.”

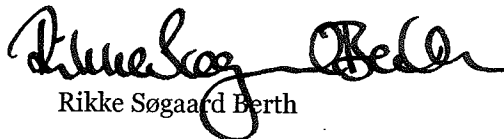
I sagen var det ubestridt, at den ansvarlige myndighed havde udarbejdet handlingsplaner for luftkvaliteten i München. De eksisterende planer sikrede imidlertid ikke, at grænseværdien for småpartikler (PM₁₀) blev overholdt. Domstolen udtalte, at pligten til at udarbejde handlingsplaner, der sikrer overholdelse af direktiv 96/62, kan påberåbes af borgerne.

Så meget desto mere er en kommune afskåret fra at tage skridt, der direkte har til hensigt at lede yderligere tung trafik til et område, hvor grænseværdierne i forvejen er overskredet. En sådan handling vil være i strid med direktiverne og i strid med den EU-retlige loyalitetspligt. Under henvisning til de ovenfor citerede præmisser kan borgerne påberåbe sig direktivets bestemmelser over for kommunen.

Borgerne kan derfor påberåbe sig direktiverne om luftkvalitet såvel over for Københavns Kommune i forbindelse med høringen som ved et eventuelt sagsanlæg ved de nationale domstole.

København, den 26. februar 2010

Poul Heidmann



Rikke Søgaard Berth