

Lagrådsremiss

Effektivare luftkvalitetsarbete

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 27 april 2023

Romina Pourmokhtari

Linnéa Klefbäck
(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag till ändringar i 5 kap. miljöbalken i syfte att utveckla arbetet med luftkvaliteten i Sverige. Det föreslås att regeringen ska få meddela föreskrifter om att kommuner ska vara skyldiga att upprätta en förebyggande luftkvalitetsstrategi, vad en sådan ska innehålla och hur den ska tillgängliggöras och följas upp. En förebyggande luftkvalitetsstrategi är ett nytt verktyg för att få till stånd arbete med luftkvaliteten i ett tidigare skede jämfört med dagens system. I dag påbörjas luftkvalitetsarbetet först när en överträdelse av en miljökvalitetsnorm konstaterats. I det skedet tas ett åtgärdsprogram fram för att hålla överskridandet så kort som möjligt.

Vidare föreslås ett tillägg till det befintliga bemyndigandet om åtgärdsprogram som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogrammen ska tillgängliggöras och följas upp. Sådana föreskrifter syftar till att skapa bättre förutsättningar för allmänheten att ta del av t.ex. en kommuns arbete med luftkvaliteten och att det ska bli lättare att utvärdera åtgärdsprogrammets effekter.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2024.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	EU-mål för luftkvalitet.....	5
5	Föreskrifter om förebyggande luftkvalitetsstrategi	6
6	Föreskrifter om tillgängliggörande och uppföljning av ett åtgärdsprogram	9
7	Ikraftträdande.....	10
8	Konsekvenser.....	10
9	Författningskommentar.....	14
Bilaga 1	Sammanfattning av relevanta delar av rapporten Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet.....	15
Bilaga 2	Lagförslag i rapporten Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet.....	16
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	17

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring av miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 5 kap. 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 kap. 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

6 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för en kommun att upprätta en förebyggande luftkvalitetsstrategi,

2. vad en förebyggande luftkvalitetsstrategi ska innehålla,

3. hur en förebyggande luftkvalitetsstrategi ska tillgängliggöras, och

4. hur en förebyggande luftkvalitetsstrategi ska följas upp.

10 §¹

Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram skall prövas av regeringen.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om hur åtgärdsprogram skall upprättas, vad sådana program skall innehålla och hur samråd skall ske.

Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram *ska* prövas av regeringen.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om hur åtgärdsprogram *ska* upprättas, vad sådana program *ska* innehålla och hur samråd *ska* ske.

Regeringen får meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska tillgängliggöras och följas upp.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2024.

3 Ärendet och dess beredning

I februari 2020 tog regeringen emot rapporterna Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet från Naturvårdsverket och Statskontoret (KN2023/00780 och KN2023/00781, tidigare Miljödepartementets ärenden M2020/00276 och M2020/00353). Rapporterna är myndigheternas redovisning av var sitt regeringsuppdrag om översyn av åtgärdsprogrammen för luftkvalitet. Bakgrunden till uppdragen var att det i tidigare utredningar uppmärksammats att det finns systembrister i arbetet med åtgärdsprogram för luftkvalitet.

Naturvårdsverket föreslår i sin rapport bl.a. ändringar i miljöbalken i syfte att utveckla luftkvalitetsarbetet. En sammanfattning av Naturvårdsverkets förslag i nu relevanta delar finns i *bilaga 1*. Naturvårdsverkets lagförslag finns i *bilaga 2*.

Rapporterna har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Klimat- och näringslivsdepartementet (KN2023/00780).

4 EU-mål för luftkvalitet

Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (luftkvalitetsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften (direktivet om metaller och PAH) ställs det krav på medlemsstaterna att utforma och fastställa mål för luftkvaliteten så att skadliga effekter på människors hälsa och på miljön kan undvikas, förebyggas eller minskas. Direktiven föreskriver olika värden, bl.a. mål- och gränsvärden, som långsiktigt ska uppnås respektive inte överskridas för vissa ämnen i luften. Föroreningar som omfattas av direktiven är bl.a. svaveldioxid, kvävedioxid, PM₁₀, bly och kolmonoxid.

Luftkvalitetsdirektivet ställer krav på att medlemsstaterna ska se till att de fastställda gränsvärdena inte överskrids efter visst angivet datum. Luftkvalitetsplaner ska tas fram om luftens föroreningsnivåer i vissa zoner eller viss tätbebyggelse överskrider något sådant värde. Vid överskridande av ett gränsvärde ska det i planerna föreskrivas lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande hålls så kort som möjligt. Det ställs krav på luftkvalitetsplanernas innehåll, bl.a. på att föroreningarnas ursprung och närmare upplysningar om de faktorer som orsakat överskridandet ska framgå (se artikel 23 i luftkvalitetsdirektivet och bilaga XV till direktivet).

Av båda direktiven följer vidare att medlemsstaterna ska se till att allmänheten rutinmässigt får tillgång till aktuell information om koncentrationerna av de luftföroreningar som omfattas av direktiven. Informationen ska bl.a. även omfatta eventuella överskridanden och effekter på hälsa och miljö (se artikel 26 i luftkvalitetsdirektivet och bilaga XVI till direktivet samt artikel 7 i direktivet om metaller och PAH).

EU-domstolen har i en dom fastställt att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt luftkvalitetsdirektivet genom att under åren 2005–2007 överskrida gränsvärdet för PM₁₀ i två zoner (EU-domstolens dom av den 10 maj 2011, Europeiska kommissionen mot Konungariket Sverige, C-479/10, EU:C:2011:287).

Det finns även ett pågående överträdelseärende mot Sverige beträffande överskridanden av gränsvärdet för PM₁₀. Ärendet inleddes år 2013. Kommissionen har i ett s.k. motiverat yttrande den 19 juni 2015 gjort gällande att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter avseende gränsvärdena för PM₁₀. Sverige har besvarat yttrandet genom att peka på den stadiga minskningen av uppmätta värden för PM₁₀ de senaste tio åren som visar på en förbättring av luftkvaliteten och att åtgärderna som vidtagits i syfte att minska luftföroreningarna har fått effekt.

Den 26 oktober 2022 presenterades ett förslag från Europeiska kommissionen på ett nytt luftkvalitetsdirektiv, som beträffande utsläpp av vissa ämnen kommer att ställa strängare krav på luftkvaliteten i Europas medlemsstater. Det nya förslaget på luftkvalitetsdirektiv innefattar även det nuvarande direktivet om metaller och PAH.

Förutom luftkvalitetsdirektivet och direktivet om metaller och PAH finns även annan EU-lagstiftning som reglerar utsläppen till luft. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2284 av den 14 december 2016 om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar, om ändring av direktiv 2003/35/EG och om upphävande av direktiv 2001/81/EG (takdirektivet) sätter maximigräns för medlemsstaters totala utsläpp av bl.a. svaveldioxid, kväveoxider, ammoniak och fina partiklar. Luftkvalitetsdirektivet, direktivet om metaller och PAH och takdirektivet samverkar även med annan EU-lagstiftning kring klimat, energi och miljö såsom exempelvis EU:s klimatlag, det s.k. Fit for 55-paket och Euro 7, utsläppsstandarder för fordon.

5 Föreskrifter om förebyggande luftkvalitetsstrategi

Regeringens förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter om att en kommun ska upprätta en förebyggande luftkvalitetsstrategi, vad en sådan ska innehålla och hur den ska tillgängliggöras och följas upp.

Naturvårdsverkets förslag överensstämmer delvis med regeringens. Naturvårdsverket föreslår att regeringen ska få meddela de föreskrifter som behövs för att hålla föroreningar under de nivåer som gäller för en miljökvalitetsnorm för utomhusluft.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som berör Naturvårdsverkets förslag tillstyrker detta. Flera remissinstanser, bl.a. *Luftvårdsförbundet i Göteborgsregionen*, *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Göteborgs kommun*, är positiva till att förslaget innebär att det kan ställas krav på ett förebyggande luftkvalitetsarbete. *Burlövs kommun* är delvis positiv men anser att nyttan av förslaget om förebyggande luft-

kvalitetsstrategi är begränsat eftersom luftkvaliteten även i fortsättningen kommer att vägas mot andra intressen. Effekten riskerar att bli en större belastning för kommunerna, vilket kräver finansiering. Den föreslagna bestämmelsen riskerar enligt kommunen att göra åtgärdsprogrammen bindande och det är oklart vad som avses med ”får meddela de föreskrifter som behövs”. *Malmö kommun* menar att förslaget om förebyggande luftkvalitetsstrategier kommer att innebära att krav ställs på att tydligt definiera luftkvalitetsfrågorna i många planer och program som berör stadsplanering och att arbetssättet kommer att motivera att fortsätta luftkvalitetsarbetet även när någon miljökvalitetsnorm inte överskrids. Det kommer dock initialt att kräva ökade resurser och samordning.

Uppsala kommun är tveksam till förslaget bl.a. mot bakgrund av att det riskerar att innebära ökad administration och otydlighet om vad som är krav och inte. *Statens väg- och transportforskningsinstitut* anser att förslaget om förebyggande luftkvalitetsstrategier har potential att påtagligt förbättra det långsiktiga arbetet med luftkvalitet i flera kommuner. De luftföroreningar som regleras av miljökvalitetsnormer är dock starkt kopplade till trafik, eldning och andra mänskliga verksamheter, varför det är osannolikt att kommunerna skulle ha några praktiskt rimliga möjligheter att genomföra åtgärder som bidrar till att sänka föroreningshalterna.

Skälen för regeringens förslag

Miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för luft

Luftkvalitetsdirektivet ställer krav på att medlemsstaterna vid överskridande av de nivåer som anges i direktivet ska upprätta en luftkvalitetsplan. De gränsvärden som ställs upp i luftkvalitetsdirektivet och direktivet om metaller och PAH har införlivats i svensk rätt genom miljökvalitetsnormer i luftkvalitetsförordningen (2010:477). Myndigheter och kommuner ansvarar för att miljökvalitetsnormer följs (5 kap. 3 § miljöbalken). Varje kommun har till uppgift att kontrollera att miljökvalitetsnormerna för luft inom kommunen följs (26 § luftkvalitetsförordningen).

Direktivens artiklar om luftkvalitetsplaner har genomförts genom bl.a. bestämmelser i 5 kap. miljöbalken, som reglerar s.k. åtgärdsprogram. Åtgärdsprogram är ett bredare uttryck än luftkvalitetsplan och är ett planeringsverktyg vid överskridanden av miljökvalitetsnormer generellt. I miljöbalken finns bestämmelser om åtgärdsprogrammets innehåll samt om hur de ska upprättas och fastställas. Ett åtgärdsprogram ska kungöras och synpunkter ska hämtas in från myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet (se 5 kap. 7–9 §§ miljöbalken). Ytterligare bestämmelser om åtgärdsprogram för luftkvalitet finns i luftkvalitetsförordningen och i Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet. Dagens system innebär att en länsstyrelse eller en kommun, eller flera tillsammans, tar fram åtgärdsprogram för luft efter en dialog (se 32 § luftkvalitetsförordningen).

Enligt förordningen ska en kommun underrätta länsstyrelsen och Naturvårdsverket vid vissa nivåer av luftföroreningar och Naturvårdsverket ska undersöka behovet av åtgärdsprogram. Om Naturvårdsverket finner att ett åtgärdsprogram behövs ska detta rapporteras till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram eller, efter överenskommelse med berörd kommun, överlåta till en eller flera kommuner att

upprätta ett förslag till åtgärdsprogram. Åtgärdsprogram fastställs efter samråd med bl.a. organisationer, verksamhetsutövare och allmänheten enligt 5 kap. 7–8 §§ miljöbalken.

Dagens system innebär att ett åtgärdsprogram för luft tas fram först vid ett klarlagt överskridande av en miljökvalitetsnorm. Det långsiktiga och förebyggande arbetet hanteras i dag genom översikts-, detalj- och stads- miljöplaner. Enligt Naturvårdsverkets rapport har det under regionala samrådsmöten framkommit att luftfrågor inte får tyngd vid framtagandet av nämnda planer och att de förebyggande och långsiktiga åtgärderna för luftkvaliteten därmed uteblir.

Åtgärdsprogram för luft har till syfte att se till att överskridanden pågår under så kort tid som möjligt, i enlighet med kravet i luftkvalitetsdirektivet. Det är alltså snarare fråga om snabba åtgärder för att ett överskridande inte ska fortgå, än ett arbete för att se till att gränsvärdena inte överskrids och att nivåerna långsiktigt hålls på en acceptabel nivå. Det finns i dag inget verktyg för att redan i ett tidigare skede inleda ett ändamålsenligt luftkvalitetsarbete.

Ett nytt planeringsverktyg – förebyggande luftkvalitetsstrategi

För att komma till rätta med de problem som beskrivs i föregående avsnitt föreslår Naturvårdsverket att det ska införas ett nytt planeringsverktyg med syfte att påbörja luftkvalitetsarbetet tidigare än vad som gäller för åtgärdsprogram. Det verktyget bör inte heller vara lika administrativt betungande som processen för framtagande och fastställande av åtgärdsprogram. Planeringsverktyget bör kallas förebyggande luftkvalitetsstrategi.

Ansvar att se till att miljökvalitetsnormerna för luft inte överskrids ligger i dag på kommunen. Det är därför naturligt att kommunen även i fortsättningen ska ha ansvaret för luftkvaliteten och att en kommun ska få uppgiften att ta fram en förebyggande luftkvalitetsstrategi. Till skillnad från *Statens väg- och transportforskningsinstitut* anser regeringen att det finns flera åtgärder som en kommun kan vidta i syfte att minska föroreningar. Till exempel kan en kommun vidta dammbindningsåtgärder eller införa vissa förbud, t.ex. mot vedeldning eller fordon med dubbdäck. Det finns inte heller något hinder mot att närliggande kommuner som gemensamt har problem med en viss luftförorening samverkar för att effektivare kunna minska nivåerna.

En förebyggande luftkvalitetsstrategi bör, till skillnad från ett åtgärdsprogram, inte vara bindande på så sätt att myndigheter och kommuner är skyldiga att vidta de åtgärder som behövs enligt strategin (jfr 5 kap. 11 § miljöbalken). Som termen ger uttryck för ska en förebyggande luftkvalitetsstrategi vara ett strategidokument där kommunerna kan sammanställa vad som behövs för att komma framåt i arbetet med att förbättra den lokala luftkvaliteten. Syftet med en förebyggande luftkvalitetsstrategi är att få till stånd ett proaktivt arbete som öppnar för mer långsiktiga åtgärder för att i möjligaste mån undvika att miljökvalitetsnormer över huvud taget överskrids. En förebyggande luftkvalitetsstrategi bör vara ett mer lättadministrerat verktyg, med lägre krav än åtgärdsprogram för att kostnadseffektivt bedriva luftkvalitetsarbete. Avsikten är att en förebyggande luftkvalitetsstrategi ska tas fram vid lägre nivåer av föroreningar i luften

än de som innebär att ett åtgärdsprogram måste upprättas. Att införa en ny typ av planeringsverktyg som ska tas fram vid ett tidigare stadium och som är särskilt anpassat för luftkvalitet skulle långsiktigt kunna leda till att miljö kvalitetsnormerna inte överskrids och att färre åtgärdsprogram behöver upprättas. Det kan även få effekten att luftkvalitetsfrågorna får ett större utrymme i stadsplaneringen. I förlängningen bör det leda till att överträdelseärenden på grund av överskridande av EU:s gränsvärden för luftkvalitet undviks. Om en miljö kvalitetsnorm skulle överskridas trots att det har upprättats en förebyggande luftkvalitetsstrategi kan strategin användas vid framtagandet av ett åtgärdsprogram och därmed även underlätta i det arbetet. Även om ett krav på förebyggande luftkvalitetsarbete initialt innebär att det krävs mer resurser, vilket några kommuner pekar på, kommer det i förlängningen att minska behovet av kostsamma åtgärder för att komma till rätta med förhöjda luftföroreningshalter.

Liksom Naturvårdsverket anser regeringen att föreskrifter om förebyggande luftkvalitetsstrategier bör meddelas på lägre nivå än lag. För att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om skyldigheter för kommuner krävs ett bemyndigande i lag. Det bemyndigande som Naturvårdsverket föreslår innebär att regeringen ska få meddela de föreskrifter som behövs för att hålla föroreningar under de nivåer som gäller för en miljö kvalitetsnorm för utomhusluft. Det förslaget innebär ett mycket brett bemyndigande som lämnar utrymme för många typer av bestämmelser. Som *Burlövs kommun* och *Uppsala kommun* är inne på skulle det kräva klargöranden om vilka skyldigheter det skulle kunna medföra för kommuner och myndigheter i olika avseenden. Regeringen anser därför att bemyndigandet bör begränsas till att avse föreskrifter om förebyggande luftkvalitetsstrategier. Det bör införas en bestämmelse i miljöbalken som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om att en kommun ska vara skyldig att upprätta en förebyggande luftkvalitetsstrategi. Därutöver bör regeringen, liksom när det gäller åtgärdsprogram, få meddela föreskrifter om vad en förebyggande luftkvalitetsstrategi ska innehålla och hur den ska tillgängliggöras och följas upp (jfr 5 kap. 10 § miljöbalken och avsnitt 6).

6 Föreskrifter om tillgängliggörande och uppföljning av ett åtgärdsprogram

<p>Regeringens förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogrammen ska tillgängliggöras och följas upp.</p>

Naturvårdsverkets förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Av artikel 26 i luftkvalitetsdirektivet följer att allmänheten och berörda organisationer i god tid ska få tillräcklig information om bl.a. luftkvalitetsplaner. Det finns redan i dag krav på att den som fastställt ett åtgärdsprogram bl.a. ska göra viss information

tillgänglig för allmänheten och andra berörda kostnadsfritt på internet (se 37 § luftkvalitetsförordningen). Medlemsstaterna har också en skyldighet att lämna över information om luftkvaliteten till kommissionen. Naturvårdsverket fullgör den uppgiften för Sveriges räkning (se artikel 27 i luftkvalitetsdirektivet och 48 § luftkvalitetsförordningen).

Naturvårdsverket konstaterar i sin rapport att informationen om genomförande och uppföljning av åtgärdsprogram, trots de krav som finns i luftkvalitetsförordningen, generellt sett är mycket begränsad. Ett exempel från Naturvårdsverkets rapport på att uppföljningen har brutit är att effekten av långsiktiga åtgärder, som vissa åtgärdsprogram innehållit, har varit svåra att bedöma på grund av de befintliga redovisningskraven.

Det finns alltså tydliga indikationer på viktiga brister i arbetet med genomförande och uppföljning av åtgärdsprogram. För att åtgärdsprogram ska kunna bli effektivare och utvärderas krävs att de följs upp. Det bör därför finnas möjlighet att ställa ytterligare krav på den som tar fram ett åtgärdsprogram att tillgängliggöra information kring åtgärderna som vidtagits till följd av programmet. Det bör också finnas en möjlighet för någon myndighet eller regeringen att följa upp om åtgärdsprogrammen fått önskat resultat.

Regeringen får redan i dag meddela ytterligare föreskrifter om upprättandet av åtgärdsprogrammen, om innehållet och hur samråd ska ske (5 kap. 10 § andra stycket miljöbalken). Bestämmelsen bör kompletteras med en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogrammen ska tillgängliggöras och följas upp. Med stöd av bemyndigandet kan regeringen, som Naturvårdsverket föreslår, t.ex. meddela föreskrifter om att kommunen varje år ska redovisa till Naturvårdsverket i vilken utsträckning åtgärderna har genomförts och vilka effekter åtgärderna bedöms ha haft på luftföreningshalterna.

7 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2024.

Naturvårdsverket föreslår inte någon tidpunkt för ikraftträdande.

Remissinstanserna berör inte frågan.

Skälen för regeringens förslag: Ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 april 2024.

8 Konsekvenser

Konsekvenser för hälsa

Luftföroreningar har negativa effekter på människors hälsa. Förslaget avses leda till ett förebyggande och mer effektivt luftkvalitetsarbete, vilket

kan förväntas minska förekomsten av luftföroreningar och därmed risken för ohälsa och sjukdom till följd av förhöjda luftföroreningshalter.

Konsekvenser för miljön

Förslagen syftar till att göra åtgärdsprogrammen för luftkvalitet så effektiva som möjligt. Syftet med åtgärdsprogram är att kommuner och länsstyrelser ska vidta de åtgärder som är mest kostnadseffektiva för att miljökvalitetsnormerna för luft inte ska överskridas. I de fall luftföroreningarna minskar får det en positiv effekt på miljön i form av minskad försurning och övergödning. Det kan också bidra till minskade växtskador och minskad korrosion och nedsmutsning.

Konsekvenser för Naturvårdsverket

Förslaget om ett tillägg i det befintliga bemyndigandet att åtgärdsprogram ska tillgängliggöras och följas upp kan få konsekvenser för Naturvårdsverket. Naturvårdsverket föreslår i sin rapport vissa efterföljande ändringar i luftkvalitetsförordningen som om de genomförs ställer krav på att den som fastställt ett åtgärdsprogram årligen ska redovisa arbetet med genomförandet av programmet till Naturvårdsverket. Enligt luftkvalitetsförordningen kan länsstyrelsen överlåta åt den berörda kommunen att upprätta ett åtgärdsprogram. Den som fastställer åtgärdsprogrammet ska enligt luftkvalitetsförordningen bl.a. regelbundet tillgängliggöra uppdaterad information om genomförandet av åtgärdsprogrammet (37 §). Det finns också sedan 2009, med undantag för åren 2020 och 2021, ett återrapporteringskrav i länsstyrelsernas regleringsbrev som innebär att de länsstyrelser som har fastställt åtgärdsprogram ska redovisa i årsredovisningen hur arbetet med åtgärdsprogrammet fortlöper och vilka effekter åtgärderna har haft på de aktuella luftföroreningshalterna. Arbetsbördan för Naturvårdsverket bedöms öka något. Samtidigt innebär ändringen att Naturvårdsverkets kännedom om åtgärdsarbetet ökar, vilket förbättrar myndighetens möjligheter att bedriva ett förebyggande luftkvalitetsarbete.

Konsekvenser för kommuner och länsstyrelser

Länsstyrelserna i de län som har fastställt åtgärdsprogram för luftkvalitet är sedan 2009 enligt sina regleringsbrev skyldiga att återrapportera hur arbetet med programmen fortlöper. Eftersom länsstyrelsernas redovisning bygger på underlag från kommunerna bedöms den föreslagna ändringen i bemyndigandet om åtgärdsprogram innebära att arbetsbördan för länsstyrelserna minskar och förblir oförändrad för kommunerna.

Det föreslagna bemyndigandet om förebyggande luftkvalitetsstrategier kan innebära att ytterligare kommuner, utöver de som omfattas av krav på åtgärdsprogram, kommer att behöva ta fram förebyggande luftkvalitetsstrategier. Om gränsen för när en förebyggande luftkvalitetsstrategi ska tas fram sätts vid övre utvärderingströskeln (ÖUT) skulle i dagens läge

(mätdata för 2021) två kommuner behöva ta fram förebyggande luftkvalitetsstrategier på grund av PM₁₀-halter över ÖUT och ytterligare två kommuner på grund av kvävedioxidhalter över ÖUT. Antalet berörda kommuner är dock beroende av halterna, som varierar från år till år.

Visserligen innebär uppgiften att ta fram en förebyggande luftkvalitetsstrategi ytterligare ett åtagande för kommunerna. Redan i dag är det dock kommunernas ansvar att se till att miljökvalitetsnormer inte överskrids vilket innebär ett kontinuerligt arbete. Att ta fram en förebyggande luftkvalitetsstrategi är därmed en uppgift inom kommunernas befintliga ansvarsområde. En förebyggande luftkvalitetsstrategi ska vidare vara ett strategidokument som inte är bindande. Regeringen bedömer därmed att det inte kan anses vara ett oproportionerligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen att uppgiften ges till kommunerna. Regeringen bedömer att syftet med förslaget inte kan uppnås på ett mindre ingripande sätt.

Malmö kommun menar att det om kommunen ska ta fram en förebyggande luftkvalitetsstrategi, åtminstone initialt kommer att krävas utökade resurser i den kommunala organisationen. Malmö kommun anser därför att en plan för finansieringen av detta utökade kommunala ansvar behöver tas fram. *Burlövs kommun* är tveksam till om kostnaderna för kommunerna för att ta fram åtgärdsprogram på sikt kommer att sjunka. Kommunen anser att finansieringsprincipen ska gälla då det är ett nytt krav som ställs av staten på kommunerna.

Regeringen bedömer att bördan för kommunerna visserligen kommer att öka på lång sikt. På längre sikt innebär dock förslaget att färre kommuner kommer att behöva ta fram åtgärdsprogram och genomföra kostsamma åtgärder för att komma till rätta med förhöjda luftföroreningshalter. En förebyggande luftkvalitetsstrategi är ett strategidokument där kommunen sammanställer vad som behövs för att komma framåt i arbetet med att förbättra den lokala luftkvaliteten. Uppgiften innebär ett nytt åliggande för de kommuner som är berörda och därmed aktualiseras den kommunala finansieringsprincipen. Eftersom det inte kommer krävas stora administrativa resurser för att ta fram en förebyggande luftkvalitetsstrategi och förslaget på längre sikt innebär att minskade resurser för att komma till rätta med förhöjda luftföroreningshalter anser regeringen att det inte bör göras någon ekonomisk reglering enligt den kommunala finansieringsprincipen.

Konsekvenser för företag

Förslagen bedöms inte få några direkta konsekvenser för företagen.

Konsekvenser för allmänheten

De förslag som lämnas berör i första hand kommuner och myndigheter. Förslaget om hur åtgärdsprogrammen ska tillgängliggöras och följas upp innebär att tillgången till aktuell och lättillgänglig information om pågående åtgärdsarbete skulle öka för alla berörda. Förslaget om förebyggande luftkvalitetsstrategier innebär att ett förebyggande luftkvalitetsarbete

kommer att ske, vilket kommer att leda till generellt lägre halter av luftföroreningar och därmed förbättrad folkhälsa.

Statsfinansiella konsekvenser

Förslagen innebär en minskad risk för att staten ska bli skyldig att betala kostsamma viten till följd av överträdelser av EU-rätten. I övrigt bedöms förslagen inte få några statsfinansiella konsekvenser.

Förslagets förenlighet med EU-rätten

Förslagen är i överensstämmelse med EU-rätten. Ett effektivare luftkvalitetsarbete minskar risken för överskridanden av miljökvalitetsnormerna för luft som baseras på EU:s gräns- och målvärden för luftföroreningar, vilket innebär minskad risk för överträdelseärenden. Förslaget om förebyggande luftkvalitetsstrategier förväntas bidra till att Sverige håller föroreningarna under gräns- och målvärdena och bidrar även till strävan efter att bevara den bästa luftkvalitet som är förenlig med en hållbar utveckling (se artikel 12 i luftkvalitetsdirektivet). Ett förebyggande luftkvalitetsarbete bidrar också indirekt till att mål enligt annan EU-lagstiftning kan uppnås exempelvis minskade utsläpp från bilar.

Konsekvenser av ikraftträdandet

Det bedöms inte att det finns behov av särskilda informationsinsatser eller andra förberedelser inför ikraftträdandet.

9 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring av miljöbalken (1998:808)

5 kap. Miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning

Föreskrifter om miljökvalitet

6 a § Regeringen får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för en kommun att upprätta en förebyggande luftkvalitetsstrategi,
2. vad en förebyggande luftkvalitetsstrategi ska innehålla,
3. hur en förebyggande luftkvalitetsstrategi ska tillgängliggöras, och
4. hur en förebyggande luftkvalitetsstrategi ska följas upp.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om förebyggande luftkvalitetsstrategier.

Med stöd av *första punkten* kan regeringen exempelvis meddela föreskrifter om vid vilken nivå av en viss förorening som en förebyggande luftkvalitetstrategi ska tas fram. *Andra punkten* syftar till att möjliggöra föreskrifter om innehållet i luftkvalitetstrategin, t.ex. vilken typ av åtgärder som ska beskrivas i strategin eller information som strategin ska innehålla. Regeringen kan med stöd av den *tredje punkten* meddela föreskrifter om att strategin ska publiceras på visst sätt så att den blir tillgänglig för allmänheten och andra myndigheter. Enligt *fjärde punkten* kan regeringen meddela föreskrifter om när och hur en strategi ska ses över eller uppdateras.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Åtgärdsprogram

10 § Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram ska prövas av regeringen.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska upprättas, vad sådana program ska innehålla och hur samråd ska ske.

Regeringen får meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska tillgängliggöras och följas upp.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen gällande åtgärdsprogram.

I *första* och *andra styckena* görs endast språkliga ändringar.

Tredje stycket är nytt och innebär att regeringen får meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogrammen ska tillgängliggöras och följas upp. Genom bemyndigandet kan föreskrifter meddelas om exempelvis på vilket sätt ett åtgärdsprogram ska tillgängliggöras och om att en viss myndighet ska följa upp åtgärdsprogrammen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Sammanfattning av relevanta delar av rapporten

Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet

Bilaga 1

I rapporten lämnas lagförslag som syftar till att förbättra luftkvalitetsarbetet.

Det förebyggande luftkvalitetsarbetet ska förstärkas genom att kommuner som överskrider vissa föroreningshalter ska ta fram en förebyggande luftkvalitetsstrategi. En förebyggande luftkvalitetsstrategi formaliserar kravet i luftkvalitetsdirektivet att hålla nivåerna av luftföroreningar under gränsvärdena, det vill säga undvika överskridanden, och sträva efter att bevara den bästa luftkvalitet som är förenlig med en hållbar utveckling. Förslaget kräver ett nytt bemyndigande i miljöbalken och förordningsändringar i luftkvalitetsförordningen.

Kommunernas/länsstyrelsernas arbete med åtgärdsprogram ska årligen redovisas till Naturvårdsverket i stället för till respektive länsstyrelse. Förslaget innebär att Naturvårdsverket får en mer samlad och uppdaterad bild av arbetet med åtgärdsprogrammen. Naturvårdsverket bedömer att förslaget skulle säkerställa ett mer kontinuerligt och effektivt arbete med genomförande och uppföljning av åtgärdsprogram och även förbättra tillgängligheten av aktuell information om genomförande av åtgärdsprogrammen. För att möjliggöra för förslaget krävs ett bemyndigande i miljöbalken och en ändring av luftkvalitetsförordningen.

Lagförslag i rapporten Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 5 kap. 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 kap. 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

6 a §

Regeringen får meddela föreskrifter som behövs för att hålla föroreningar under de nivåer som gäller för en miljökvalitetsnorm för utomhusluft enligt 5 kap. 2 § första stycket 1.

10 §¹

Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram skall prövas av regeringen.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om hur åtgärdsprogram skall upprättas, vad sådana program skall innehålla och hur samråd skall ske.

Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram *ska* prövas av regeringen.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om hur åtgärdsprogram *ska* upprättas, vad sådana program *ska* innehålla och hur samråd *ska* ske.

Regeringen får meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska tillgängliggöras och följas upp.

Efter remiss har yttranden kommit in från Borås kommun, Boverket, Burlövs kommun, Energiföretagen, Energigas, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Formas, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Hjärt-Lungfonden, Härnösands kommun, IVL Svenska miljöinstitutet, Jernkontoret, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Kommerskollegium, Konjunkturinstitutet, Kungälv kommun, Linköpings kommun, Luftvårdsförbundet i Göteborgsregionen, Luleå kommun, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen Norrbotten, Länsstyrelsen Skåne, Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen Uppsala län, Länsstyrelsen Västerbotten, Länsstyrelsen Västernorrland, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Länsstyrelsen Östergötland, Ebba Malmqvist, docent vid Lunds universitet, Malmö kommun, Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Norrköpings kommun, Piteå kommun, Skellefteå kommun, SMHI, Sollentuna kommun, Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, Stockholms universitet, Sundsvalls kommun, Sveriges Kommuner och Regioner, Södertälje kommun, Trafikanalys, Trafikverket, Transportstyrelsen, Umeå kommun, Umeå universitet, Uppsala kommun, Växjö kommun och Örnsköldsviks kommun.

Regelrådet, Riksrevisionen och Västerås kommun har meddelat att de avstår från att lämna synpunkter på rapporterna.

Följande remissinstanser har inte svarat: ACOEM, Chalmers tekniska högskola, Dalarnas luftvårdsförbund, Faluns kommun, Gävle kommun, Hudiksvalls kommun, Jönköpings läns luftvårdsförbund, Karlstad kommun, Ludvika kommun, Motala kommun, Mölndals kommun, Opsis AB, Region Gotland, Skåne Luftvårdsförbund, Stockholms kommun, Sveriges Åkeriföretag, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Östergötlands luftvårdsförbund och Östra Sveriges luftvårdsförbund.