



Datum 2026-03-25
Diarienummer 2025-14822

Klimat- och näringslivsdepartementet
k.n.remissvar@regeringskansliet.se
parasto.nosrati@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss av Omarbetat direktiv för luftkvalitet och renare luft i Europa – slutredovisning, KN2025/01294

Klimat- och näringslivsdepartementet har gett Göteborgs Stad möjlighet att yttra sig över rubricerad remiss. Göteborgs Stads stadsledningskontor har översänt ärendet till miljö- och klimatnämnden för besvarande direkt till Klimat- och näringslivsdepartementet. Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs Stad lämnar, genom miljöförvaltningen, de synpunkter som uttrycks i detta dokument. Som underlag till yttrandet har synpunkter också inhämtas från stadsbyggnadsförvaltningen och stadsmiljöförvaltningen.

Göteborgs Stad är övergripande positiv till Naturvårdsverkets förslag och de skärpta ambitionerna för att skydda människors hälsa och miljön. Vi vill i vårt yttrande lyfta fram ett antal övergripande förutsättningar som är särskilt relevanta för storstäder med komplexa trafik- och bebyggelsestrukturer. Dessa förutsättningar är avgörande för hur det omarbetade direktivet kan genomföras på ett effektivt och långsiktigt hållbart sätt.

Mot denna bakgrund inleder vi yttrandet med en övergripande analys av de strategiska och planeringsmässiga aspekter som präglar luftkvalitetsarbetet i större städer. Därefter följer våra synpunkter på Naturvårdsverkets specifika förslag.

Övergripande analys

Luftkvalitet, långsiktig stadsutveckling och behov av nationell vägledning

Luftkvalitet i storstadsmiljöer behöver hanteras i ett system- och utvecklingsperspektiv. Inom Göteborgs Stad finns ett tydligt och långsiktigt ställningstagande för förtätning, funktionsblandning, samt utveckling i kollektivtrafiknära och centrala lägen. Denna inriktning bygger bland annat på bedömningen att en tät och sammanhållen stadsutveckling på sikt minskar bilberoendet och förbättrar luftkvaliteten.

Rätt genomfört kan det skärpta regelverket fungera som ett viktigt strategiskt verktyg i stadsutvecklingen. Tydliga och högt ställda krav skapar långsiktiga incitament för att planera och bygga städer som främjar hållbara transporter, minskar bilberoendet och stödjer en tät och funktionsblandad struktur, vilket på sikt bidrar till både förbättrad luftkvalitet och en mer hållbar urban miljö.

På kort sikt ser vi en risk att regelverket i praktiken styr bort bebyggelse och arbetsplatser från urbana lägen till mer perifera områden som har bättre luftkvalitet idag. Detta riskerar att öka bilberoendet, förlänga pendlingsavstånd samt förskjuta luftföroreningsproblemen geografiskt snarare än att lösa dem. Ett ökat bilberoende skulle även riskera att förvärra de platser där det redan är dålig luft idag. En sådan utveckling skulle inte skulle vara

förenlig med mål om biologisk mångfald, klimatmål, stadsutvecklingsmål eller en långsiktigt hållbar luftkvalitetsutveckling.

Föreslagen skärpning av miljökvalitetsnormerna i större städer, med komplexa trafik- och bebyggelsestrukturer, innebär en risk för att normerna får ett direkt och begränsande genomslag i översikts- och detaljplaneringen. Risken är att planering i strategiskt viktiga lägen för bostäder, arbetsplatser och kollektivtrafik försvåras, trots att just dessa lägen är centrala för att långsiktigt minska utsläpp och exponering.

Göteborgs Stad efterfrågar en tydlig nationell vägledning för hur miljökvalitetsnormerna ska tillämpas i växande storstäder. Det behövs klargöranden kring hur långsiktiga förbättringsstrategier, etappvis genomförande och strukturella omställningar ska kunna vägas in vid bedömningar av normuppfyllelse. Länsstyrelsen har en central roll i genomförandet av det nya regelverket, särskilt i relation till fysisk planering och prövning enligt plan- och bygglagen. Det är avgörande att tillämpningen präglas av helhetssyn och förståelse för stadsutveckling. Ett välfungerande genomförande förutsätter att länsstyrelsens bedömningar ger utrymme för långsiktiga stadsutvecklingsstrategier. En flexibel och väl avvägd statlig tillämpning är särskilt viktig i lägen där planerad utveckling utgör en del av lösningen för att på sikt förbättra luftkvaliteten.

Ansvarsfördelning mellan stat och kommun

Göteborgs Stad vill särskilt lyfta frågan om rådighet och faktisk möjlighet att påverka luftkvaliteten i stadsmiljön. I Göteborg är de mest utsatta platserna i hög grad belägna längs större trafikleder och stråk med högt trafikarbete, vilka i huvudsak tillhör statligt vägnät och förvaltas av Trafikverket. Stadens direkta rådighet över dessa anläggningar är begränsad, samtidigt som lagstiftningen i praktiken innebär att kommunen i stor utsträckning hålls ansvarig för att miljökvalitetsnormerna följs även i dessa lägen. Detta skapar en obalans mellan ansvar och faktisk möjlighet att vidta verkningsfulla åtgärder, särskilt i fråga om trafikvolym, hastighetsreglering och större ombyggnationer. Genomförandet av luftkvalitetsdirektivet behöver tydligare beakta ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter och kommuner, samt säkerställa att krav på åtgärder och åtgärdsprogram står i rimlig proportion till kommunens faktiska rådighet. För storstäder är detta avgörande för ett effektivt och genomförbart regelverk.

Synpunkter på specifika förslag

I efterföljande text lämnar Göteborgs Stad inspel på de specifika förslag där vi har synpunkter. För övriga förslag har Göteborgs Stad ingenting att erinra.

Ändring av definitioner

Naturvårdsverkets förslag anger nya och justerade definitioner i luftkvalitetsförordningen, samt att flera centrala definitioner flyttas från föreskrifter till förordningsnivå.

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget där endast de definitioner som bedöms ha direkt betydelse för tillämpningen i Sverige införs, justeras eller flyttas, medan onödiga eller överflödiga definitioner undviks.

Vi vill påpeka en inkonsekvens i det utskickade materialet. I författningsförslaget används begreppet ”provtagningsspunkter” trots att Naturvårdsverket i sin egen bedömning fastslår att detta begrepp inte ska användas i svensk lagstiftning och bör ersättas med ”flera mätningar”.

Behöriga myndigheter ska utses för vissa ansvarsområden

Naturvårdsverkets förslag anger att kommuner, Naturvårdsverket och regeringen ska ansvara för de flesta uppgifterna enligt luftkvalitetsdirektivet. Naturvårdsverket ska utse ett nationellt referenslaboratorium för luftkvalitetsmodellering för att främja modellberäkningars noggrannhet, samt ett nationellt referenslaboratorium för att stödja utförande av noggranna mätningar.

Göteborgs Stad är i huvudsak positiv till Naturvårdsverkets förslag. Vi bedömer att det inte innebär några egentliga förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, utan snarare att befintligt ansvar skrivs in tydligare i förordningen. Vi är positiva till att referenslaboratoriernas arbete stärks genom att deras roller formaliseras.

I delredovisningen av uppdraget förslår Naturvårdsverket att kommuner eller Naturvårdsverket som huvudregel ska upprätta förslag till, och fastställa åtgärdsprogram. Vi efterfrågar möjligheten att ansvaret fördelas mellan kommuner och andra myndigheter, utifrån respektive rådgivningsområde.

Kontroll av luftkvalitet genom samverkan och Sveriges zonindelning

Naturvårdsverkets förslag anger att kommunerna ska fortsatt ha möjlighet att samverka med varandra i arbetet med att kontrollera om miljökvalitetsnormerna följs. Samverkan ska fortsatt vara frivillig. Omfattningen av kontrollen ska regleras inom ramen för de zoner som utses, vilket är en länsvis zonindelning (Nuts 3) för de flesta gränsvärden, och Nuts 1-regioner för långdistanstransporterade luftföroreningar.

Göteborgs Stad tillstyrker Naturvårdsverkets förslag. Eftersom de föreslagna zonerna sammanfaller med länen, bedömer vi att det vore värdefullt om kommuner som så önskar kan erbjudas stöd av länsstyrelsen i rollen som samordnande part för samverkan inom zonen. En sådan modell kan stärka kontinuiteten, skapa stabilare strukturer över tid och underlätta samordning i de län där befintliga samverkansformer är svaga eller helt saknas. Det skulle även bidra till att säkra ett fungerande mätnät och uppföljning i de fall flera kommuner saknar egna resurser för att initiera samarbete. Länsstyrelsens regionala perspektiv är viktigt i luftvårdsarbetet.

Vi vill betona att en eventuell samordningsroll för länsstyrelsen bör vara frivillig och efterfrågestyrd, så att kommunerna även fortsättningsvis kan välja samverkansform utifrån lokala förutsättningar och befintliga strukturer såsom luftvårdsförbund.

Uppdatering av utvärderingströsklar och kontrollförfarande

Naturvårdsverkets förslag anger att utvärderingströsklarna i förordningen uppdateras så att de överensstämmer med direktivet, förutom för bly där en skarpare utvärderingströskel föreslås. För partiklar (PM10) föreslås utvärderingströskeln som avser årsmedelvärde kompletteras med en utvärderingströskel som avser dygnsmedelvärde. Bestämmelsen om kontrollförfarande i relation till utvärderingströsklarna föreslås uppdateras enligt direktivets krav.

Göteborgs Stad tillstyrker Naturvårdsverkets förslag, som innebär en ambitionshöjning i kontrollen av luftkvalitet. Den föreslagna extra svenska tröskeln för partiklar (PM10) är nödvändig utifrån hur det faktiskt ser ut i Sverige. Förändringarna innebär att fler kommuner kommer att omfattas av krav på mätningar, vilket är rimligt och hanterbart under förutsättning att kommunal samverkan upprätthålls.

Kompletterande modellberäkningar eller indikativa mätningar vid halter över en miljö kvalitetsnorm

Naturvårdsverkets förslag anger att modellberäkningar eller indikativa mätningar från och med 2028 ska användas som ett komplement till kontinuerliga mätningar vid halter över en miljö kvalitetsnorm. De kompletterande modellberäkningarna eller indikativa mätningarna ska ge information om föroreningarnas rumsliga fördelning.

Göteborgs Stad är i huvudsak positiv till Naturvårdsverkets förslag. Vi instämmer i Naturvårdsverkets bedömning att kombinationen av kontinuerliga mätningar och modellberäkning generellt ger de bästa förutsättningarna för att kunna förstå och analysera luftkvaliteten i en kommun. Vi är mer tveksamma till möjligheten att komplettera de kontinuerliga mätningarna med indikativa mätningar, annat än för de föroreningar där inga nationella beräkningar görs.

Särskilda fall införs gällande när ett modellberäknat överskridande inte ska anses som ett överskridande

Naturvårdsverkets förslag anger att särskilda fall införs när ett överskridande av en miljö kvalitetsnorm, som grundas på modellberäkningar, anses innebära att normen ändå följs. I praktiken innebär förslaget att kommunen har möjlighet att, med hjälp av mätningar, kontrollera huruvida ett modellerat överskridande anses vara ett faktiskt överskridande. Ett modellerat överskridande anses inte heller som ett överskridande i de fall modellberäkningen endast används i syfte att komplettera kontinuerliga mätningar.

Göteborgs Stad tillstyrker Naturvårdsverkets förslag, vilket vi bedömer kan säkerställa att kommuner inte avstår från att göra beräkningar av luftkvalitet på grund av risk för modellerat överskridande. Vi vill lyfta att olika beräkningsmodeller kan ge olika resultat beroende av typ av modell och rumslig skala, och att det därför är rimligt att ett modellberäknat överskridande kompletteras med information om typ av beräkningsmodell.

En Nationell modellering för att stödja kommunernas kontroll av luftkvalitet

Naturvårdsverkets förslag anger att Naturvårdsverket ska ta fram en årlig Nationell modellering av halterna av kvävedioxid och partiklar (PM10 och PM2,5).

Göteborgs Stad tillstyrker Naturvårdsverkets förslag. Vi bedömer att en systematisk och årlig Nationell modellering ger mycket goda förutsättningar för kontinuerlig och standardiserad luftövervakning i hela Sverige. En Nationell modellering är särskilt viktig för kommuner som saknar egen modelleringskompetens, men är också värdefull för kommuner som genomför egna beräkningar då den kan användas som referensjämförelse och kompetensutveckling.

Naturvårdsverkets förslag innebär att modelleringar utförs kontinuerligt, vilket säkerställer att modelleringskompetens och modelleringskvalitet upprätthålls och utvecklas över tid. Att ta fram beräkningar för framtida scenarieår på en årlig basis är mycket värdefullt för att i ett tidigt skede få en indikation om förväntad framtida utveckling. En Nationell modellering kan också användas för att ta fram källfördelningar på nationell skala, vilket kan vägleda behov och val av nationella åtgärder för att sänka luftföroreningshalterna.

Göteborgs Stad vill lyfta att det är viktigt att kommuner med egen modelleringsverksamhet upprätthåller den. Ökade kvalitetskrav kräver fortsatt utveckling

av modelleringskompetens avseende hantering av själva beräkningen, men även framtagande av relevant indata för modelleringen. Vidare så finns det stora fördelar med att ha lokala kunskaper om det område som modelleras.

Förebyggande luftkvalitetsstrategi

I Naturvårdsverkets förslag anges att en förebyggande luftkvalitetsstrategi (FLIS) ska upprättas när halterna av en förorening överskrider den reviderade utvärderingströskeln. Förslaget anger också att en förebyggande luftkvalitetsstrategi inte behöver upprättas om det finns goda förutsättningar för att föroreningsnivån minskar med åtgärder som redan är i kraft eller om det är tillfällig verksamhet som orsakar de höga föroreningsnivåerna. En förebyggande luftkvalitetsstrategi behöver heller inte upprättas om det inte finns goda förutsättningar att föroreningsnivån minskar med rimliga och proportionerliga åtgärder.

Göteborgs Stad tillstyrker Naturvårdsverkets förslag. Att justera vid vilken föroreningsnivå en FLIS ska upprättas är en naturlig och nödvändig följd av att justera utvärderingströsklarna. Undantagen från kraven på att upprätta en FLIS är nödvändiga för att kommuner inte ska belastas med en onödig administrativ börda. Vi efterfrågar ett förtydligande kring formuleringen ”om det inte finns goda förutsättningar att föroreningsnivån minskar med rimliga och proportionerliga åtgärder”, vilken vi tolkar som att den de facto gäller långdistanstransporterade luftföroreningar (PM_{2,5}) som kommunerna sällan har rådighet att påverka.

Gräns- och målvärden genomförs som miljökvalitetsnormer

Naturvårdsverkets förslag anger att direktivets gräns- och målvärden genomförs som miljökvalitetsnormer. De svenska normer som gick längre än det tidigare direktivet behövs inte längre och det ska inte finnas någon reglering om de normerna.

Göteborgs Stad tillstyrker Naturvårdsverkets förslag, vilket vi bedömer är ett steg i rätt riktning mot att nå målet om nollförorening och WHO:s riktlinjer. Vi delar målsättningen om förbättrad luftkvalitet och stärkt skydd för människors hälsa. För en växande storstad och regional tyngdpunkt är det dock avgörande att genomförandet av luftkvalitetsdirektivet:

- Möjliggör fortsatt tät, kollektivtrafiknära och funktionsblandad stadsutveckling.
- Inte leder till att utveckling styrs bort från urbana lägen på ett sätt som ökar bilberoende eller står i konflikt med andra stadsutvecklings- och hållbarhetsmål.
- Tillämpas med tydlig vägledning och flexibilitet för kommunal planering som strategisk och långsiktig process.

Ett mer utförligt resonemang återfinns i den inledande övergripande analysen.

Ingen förlängning av tidpunkt för uppfyllande av miljökvalitetsnormer

Enligt det nya luftkvalitetsdirektivet får en medlemsstat, om vissa krav uppfylls, förlänga tidsfristen för uppfyllande av miljökvalitetsnormen för partiklar (PM₁₀ och PM_{2,5}), kvävedioxid, bensen eller bens(a)pyren. Naturvårdsverket föreslår att denna möjlighet inte ska införas i luftkvalitetsförordningen.

Göteborgs Stad delar Naturvårdsverkets bedömning att möjligheten till förlängning innebära en försämring av skyddet för människors hälsa. Vi vill dock påpeka att för en växande storstad, med långa planerings- och genomförandetider samt beroende av

samordnade åtgärder mellan flera aktörer, riskerar förslaget att försvåra ett långsiktigt hållbart genomförande.

Naturvårdsverket bedömer inte att åtgärderna som är effektiva för att klara av att följa miljö kvalitetsnormerna skiljer sig åt mellan kommunerna. Göteborgs Stad vill påpeka att även om åtgärderna i sig är samma, så skiljer kommunernas möjlighet att genomföra dem sig åt. Naturvårdsverket lyfter dubbdäcksförbud, dammbindning och optimerad vinterdrift som de mest effektiva åtgärderna för att snabbt sänka partikelhalterna. Här är rådighetsfrågan och området för överskridande avgörande. I de fall överskridande av en miljö kvalitetsnorm sker i anslutning till det kommunala vägnätet, kan kommunen besluta om denna typ av åtgärder. För flera kommuner, däribland Göteborg, är det dock trafiken på de statliga lederna som orsakar överskridandet. Här är kommunens rådighet begränsad; det är istället Trafikverket som behöver genomföra åtgärder.

Ett mer utförligt resonemang återfinns i den inledande övergripande analysen.

Bestämmelser om vad ett åtgärdsprogram ska innehålla

Naturvårdsverkets förslag anger att det ska tydliggöras vilken information i ett åtgärdsprogram som utgör bindande krav (ska-krav) och vilken information som utgör rekommendationer (bör-krav).

Göteborgs Stad är i huvudsak positiv till förtydligande bestämmelser kring vad ett åtgärdsprogram ska innehålla. Samtidigt vill vi lyfta fram ett antal utmaningar som är särskilt relevanta för storstäder med komplexa trafik- och bebyggelsestrukturer. Dessa beskrivs kortfattat nedan, och ett mer utförligt resonemang återfinns i den inledande övergripande analysen.

Naturvårdsverket konstaterar att den ökade ambitionsnivån i både innehåll och tidsramar kräver en förstärkt samordning, bättre tillgång till data, och mer resurser för att säkerställa att åtgärdsprogrammen blir både verkningsfulla och rättssäkra. Vi bedömer att dessa tre delar endast kan ta oss en bit på vägen; vad som verkligen hade behövts är antingen mandat till kommunen att peka ut andra aktörer att genomföra åtgärder, eller att se över ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter och kommuner. Utöver detta behövs ett tydligare nationellt ansvar för att utöka kommunens verktygslåda med verkningsfulla åtgärder och styrmedel.

Avseende utökade verktyg vill vi särskilt lyfta möjligheten att införa skatt på dubbdäcksanvändning. Dubbdäcksskatt har tidigare utretts i betänkande SOU 2015:27 *Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort*¹, där man bedömde att det *för närvarande* inte fanns skäl att föreslå en sådan skatt. I och med den ökande trenden för partikelhalter och de skärpta miljö kvalitetsnormerna behöver dock frågan aktualiseras på nytt. Andra kraftfulla verktyg, som kan beslutas på nationell nivå, är miljödifferenterad vägskatt, ändrade bestämmelser kring vem som övervakar lokala dubbdäcksförbud, samt skärpta krav på dubbdäck.

Det är även viktigt att påpeka att stadsutveckling, kollektivtrafiksatsningar och omvandling av trafiksystemet måste erkännas som centrala luftkvalitetsåtgärder, även om deras fulla effekt uppnås över längre tid. Ett alltför strikt fokus på kortsiktig normuppfyllelse riskerar att leda till restriktiva beslut som försvårar just den utveckling

¹ [Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? - Regeringen.se](#)

som behövs för att långsiktigt förbättra luftkvaliteten. De föreslagna kraven på åtgärdsprogram och korta tidsramar för att uppnå normuppfyllelse är svåra att fullt ut förena med en stads planeringsförutsättningar.

Åtgärdsprogram ska överensstämma med andra planer och program

Naturvårdsverkets förslag anger att åtgärdsprogram i den utsträckning det är möjligt ska överensstämma med andra planer eller program som har en betydande påverkan på luftkvaliteten enligt annan relevant EU-lagstiftning om klimat, biologisk mångfald, energi, transport och jordbruk.

Göteborgs Stad anser att förslaget i grunden är logiskt. Samtidigt vill vi lyfta att ett alltför restriktivt tillämpat regelverk kan leda till att stadsutveckling i tätortsnära och kollektivtrafiknära lägen försvåras, vilket i sin tur kan styra utveckling till mer perifera lägen. En sådan utveckling riskerar att öka markanspråket på natur- och jordbruksmark och därmed stå i konflikt med mål och krav enligt EU:s naturrestaureringsförordning samt nationella mål för biologisk mångfald. Genomförandet av luftkvalitetsdirektivet behöver därför tydligare utformas så att åtgärder för förbättrad luftkvalitet bidrar till, och inte motverkar, andra miljö- och hållbarhetsmål, i enlighet med direktivets egna intentioner om samordning och helhet.

Naturvårdsverket ska tillhandahålla ett nationellt modelleringsverktyg för att underlätta och förbättra kommunernas problem- och åtgärdsanalyser

Naturvårdsverkets förslag anger att Naturvårdsverket ska tillhandahålla ett nationellt modelleringsverktyg för att underlätta och förbättra kommunernas problem- och åtgärdsanalyser.

Göteborgs Stad tillstyrker Naturvårdsverkets förslag. Luftkvalitetsdirektivets skärpta krav på modellering, källfördelning och analyser gör ett uppdaterat och fritt tillgängligt modelleringsverktyg nödvändigt, särskild då många kommuner saknar egen modelleringskompetens. Ett nationellt modelleringsystem möjliggör en likvärdig tillämpning av lagstiftningen, minskar kommunernas kostnader och säkerställer att det underlag som krävs för åtgärdsprogram tas fram på ett enhetligt och kvalitetssäkrat sätt. Verktöget kan också användas för förebyggande luftvårdsarbete och för att stärka underlaget i den fysiska stadsplaneringsprocessen.

Det nationella luftvårdsprogrammet blir ett stöd till kommunerna i arbetet med att förbättra luftkvaliteten

Naturvårdsverkets förslag anger att luftkvalitet ska ingå i arbetet med det nationella luftvårdsprogrammet som tas fram enligt luftvårdsförordningen.

Göteborgs Stad tillstyrker Naturvårdsverkets förslag. Vi uppmuntrar en nationell överblick och analys som kan stödja kommunerna i luftvårdsarbetet. Vi ser förslaget som en möjlighet för kommuner att lyfta de behov de ser av statliga åtgärder och styrmedel inom ramen för ett nationellt luftvårdsprogram. Att luftkvalitet inkluderas i det nationella luftvårdsprogrammet kommer förhoppningsvis leda till större möjlighet för kommunerna att följa miljö kvalitetsnormerna.

Processuella konsekvenser kopplade till åtgärdsprogram

Naturvårdsverket lyfter i sin konsekvensbeskrivning att åtgärdsprogram medför kostnader, både för framtagande och genomförande, och att de innebär en relativt omfattande arbetsinsats i kommunerna. Göteborgs Stad instämmer i denna bedömning,

och vill i sammanhanget lyfta att det kan bli tidskrävande och skapa onödiga juridiska processer om det inte blir en tydlig start på klagofristen då kommunen beslutar att fastställa ett åtgärdsprogram. Vi anser därför att kungörelse bör krävas även när ett åtgärdsprogram fastställs, inte bara när det inte upprättas. Detta skulle kunna ske genom att det i förslaget till 45 § i luftkvalitetsförordningen anges att kungörelse ska gälla alla beslut om åtgärdsprogram.

Ärendet har handlagts av:

Helene Olofson
Miljöutredare

E-post: helene.olofson@miljo.goteborg.se
Telefon: 031-368 37 41