

Datum 2025-10-21
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, KN2025/01294

Sammanfattning

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.

Miljöförvaltningen är övergripande positiv till förslag som syftar till att förtydliga bestämmelser i både miljöbalken och luftkvalitetsförordningen. Sådana klargöranden bedöms kunna bidra till ökad rättssäkerhet och effektivare tillämpning av regelverket.

Miljöförvaltningen har ingenting att erinra kring de nya reglerna kring rättslig prövning och överklagande, vilka synes vara en anpassning till EU-domstolens praxis. Vi konstaterar att förslagen kan medföra praktiska och ekonomiska utmaningar för kommuner då framställningar och överklaganden från enskilda och organisationer nu möjliggörs avseende frågor om provtagningsprogram och provtagningspunkter.

Avseende möjlighet till skadeståndstalan bedömer vi att sådan ska riktas mot de centrala statliga myndigheterna och inte mot enskilda kommuner. Allmänhetens förtroende för kommunen riskeras om kommunen hamnar i en skadeståndsprocess och försöker motbevisa att kommunmedlemmars personskada har orsakats av luftkvaliteten. Dessutom blir det en mer enhetlig hantering om talan enbart riktas mot staten då Justitiekanslern hanterar samtliga skadeståndsfrågor för de statliga myndigheterna.

Miljöförvaltningen har inget att erinra emot att Naturvårdsverket kan förelägga kommuner som inte fastställer eller omprövar ett åtgärdsprogram inom föreskriven tid att göra det, men vänder sig emot att ett föreläggande ska kunna förenas med vite. En kommun förväntas liksom en statlig myndighet att följa rättsregler och inte agera godtyckligt. Det borde därför inte göras någon åtskillnad mellan myndigheter och kommuner som inte fastställer eller omprövar ett åtgärdsprogram i tid.

Miljöförvaltningen bedömer att förslagen som avser förtydliganden och skärpningar avseende åtgärdsprogram kan stärka luftvårdsarbetet, genom att ställa krav på kommuner att ta fram tillräckligt effektiva och kraftfulla åtgärder i rimlig tid. Vi är också positiva till upprättandet av en superstation.

Samtliga förslag om bland annat rättslig prövning, föreläggande av kommuner och skadeståndstalan hänger ihop och bör implementeras i de svenska reglerna så att de bäst uppfyller målet att en bra luftkvalitet i alla kommuner ska uppnås.

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

Promemoria Miljökvalitetsnormer för luft: Nya regler om rättslig prövning och skadestånd

I promemorian föreslår Klimat- och näringslivsdepartementet ändringar i miljöbalken och luftkvalitetsförordningen (2010:477) i syfte att genomföra bestämmelserna om tillgång till rättslig prövning och rätt till skadestånd i det nya luftkvalitetsdirektivet. Klimat- och näringslivsdepartementets förslag, samt miljöförvaltningens synpunkter på förslagen, följer nedan.

1.1. Nya regler kring rättslig prövning och överklagande

1.1.1. Rättslig prövning av myndigheters och kommuners beslut om fastställande av åtgärdsprogram

Klimat- och näringslivsdepartementets förslag: En myndighets beslut i frågor om åtgärdsprogram som avser en miljökvalitetsnorm för luft ska kunna överklagas till mark- och miljödomstol. En kommuns beslut ska kunna överklagas till länsstyrelsen.

Besluten ska få överklagas även av en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken och av en ideell förening eller annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata intresset av människors hälsa.

Miljöförvaltningens synpunkter: Miljöförvaltningen är positiv till förslaget att beslut i fråga om åtgärdsprogram ska kunna överklagas och konstaterar att förslaget synes vara en anpassning till EU-domstolens praxis. Att åtgärdsprogram kan överklagas stärker rättssäkerheten och transparensen i miljöarbetet samt främjar civilsamhällets delaktighet i detta arbete. Vi bedömer också det som ändamålsenligt att beslutsnivån för överklagande skiljs mellan statliga myndigheter och kommuner då den normala gången för kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnders beslut enligt miljöbalken är att överklaganden prövas av länsstyrelsen.

När kommunen fastställer ett åtgärdsprogram är det idag kommunfullmäktige som beslutar om detta. Miljöförvaltningen önskar ett förtydligande om det alltså ska vara kommunfullmäktige som beslutar om ett åtgärdsprogram eller om det är upp till den enskilda kommunen att avgöra på vilken nivå beslut fattas – i kommunfullmäktige eller i nämnd. Olika kommuner har olika organisatoriska förutsättningar och det finns även en tidsaspekt i detta. Frågan aktualiseras i synnerhet när det kommer till beslut om att inte initiera ett ärende om sådant program.

Angående överklagandefristen blir det otydligt ifrån när tiden ska räknas. Det är av vikt att ett överklagande av ett åtgärdsprogram blir prövat av överinstans och inte stannar hos beslutsmyndigheten som, i stället för att lämna frågan vidare, tar upp överklagandet som ett omprövningsärende. Det vore därför bra med en tydlig bestämmelse om att beslut i frågor om åtgärdsprogram ska delges genom kungörelsedelgivning. Detta skulle bespara beslutsmyndigheten onödigt arbete med att utröna när den klagande fått del av beslutet

och även bidra till att uppfylla syftet med artikel 27 om att allmänheten ska få till stånd en rättslig prövning. Samtidigt behöver det säkerställas att identifierade nödvändiga åtgärder i ett åtgärdsprogram inte blir försenade i väntan på ett lagakraftvunnet beslut, bara för att vissa åtgärder men inte alla beslutade åtgärder i programmet överklagas.

1.1.2. Regeringen ska inte längre fastställa åtgärdsprogram

Klimat- och näringslivsdepartementets förslag: Regeringen ska inte längre besluta om fastställande av åtgärdsprogram eller att ett program inte ska fastställas. I stället ska vissa frågor överlämnas till regeringen för prövning under ärendets handläggning.

Den myndighet eller kommun som ansvarar för upprättande av ett förslag till åtgärdsprogram ska få besluta att inte upprätta ett förslag.

I det fall de myndigheter och kommuner som berörs av ett förslag till åtgärdsprogram inte är överens om vissa åtgärder, ska den som har upprättat förslaget få fastställa det endast om regeringen först har godkänt åtgärderna.

Naturvårdsverket ska få överklaga ett beslut som rör ett åtgärdsprogram avseende en miljökvalitetsnorm för luft, om det behövs för att tillvarata intresset

Miljöförvaltningens synpunkter: Att en myndighet eller kommun ges möjlighet att besluta att inte upprätta ett förslag till åtgärdsprogram är en principiellt viktig förändring. För att denna möjlighet inte ska leda till att viktiga miljöåtgärder uteblir är det viktigt att beslutet grundas på tydliga kriterier.

Miljöförvaltningen stödjer förslaget att regeringen ska godkänna åtgärder vid oenighet mellan myndigheter och kommuner. Det säkerställer att åtgärdsprogram innehåller en samlad bedömning av åtgärdernas lämplighet och genomförbarhet. Då kommunerna inte alltid själva har rådigheten över källorna till föroreningar och utsläpp och därmed möjligheten att bestämma vilka åtgärder som ska vidtas är det viktigt att regeringen kan peka på vilka andra myndigheter som bör involveras i framarbetande av åtgärdsprogram. Processen bör vara tydligt reglerad för att undvika långdragna handläggningstider.

Miljöförvaltningen är positiv till förslaget att Naturvårdsverket ges rätt att överklaga beslut som rör åtgärdsprogram, om det behövs för att en miljökvalitetsnorm ska följas. Naturvårdsverkets expertroll och nationella överblick gör myndigheten särskilt lämpad för detta.

1.1.3. Rättslig prövning av provtagningspunkter och av underlåtenhet att rapportera eller undersöka ett behov av åtgärdsprogram

Klimat- och näringslivsdepartementets förslag: En kommun ska, efter framställning från en enskild som riskerar att utsättas för olägenhet till följd av att en miljökvalitetsnorm inte följs eller från en sådan organisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken, pröva dels antalet och placeringen av provtagningspunkter för mätning av vissa luftföroreningar, dels om ett förslag till åtgärdsprogram ska upprättas.

Naturvårdsverket ska, efter framställning från en enskild som riskerar att utsättas för olägenhet till följd av att en miljökvalitetsnorm inte följs, eller från en sådan organisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken, pröva dels antalet och placeringen av provtagningspunkter för mätning av vissa luftföroreningar, dels om ett förslag till åtgärdsprogram ska upprättas.

Slutliga beslut som rör provtagningspunkter för kontroll av en miljökvalitetsnorm för luft ska få överklagas på samma sätt som beslut i frågor om åtgärdsprogram som avser en miljökvalitetsnorm för luft.

Miljöförvaltningens synpunkter: Miljöförvaltningen är i huvudsak positiv till samverkan med invånare och enskilda individer i frågor som direkt påverkar människors hälsa. Att enskilda individer och ideella organisationer ges möjlighet att initiera provningar kring mätningar och åtgärdsprogram är en anpassning till EU-domstolens praxis, som kommuner får förhålla sig till.

Samtidigt vill vi uppmärksamma att förslaget kan medföra praktiska och ekonomiska utmaningar. Det finns en risk att hanteringen av framställningar och överklaganden från enskilda och organisationer blir resurskrävande och tidsintensiv, särskilt för kommuner med begränsade resurser inom luftvårdsområdet och/eller för kommuner med många engagerade invånare. För att säkerställa en rättssäker och effektiv tillämpning krävs att tydliga riktlinjer, rutiner och stödmaterial tas fram, gärna i samverkan med centrala myndigheter.

Miljöförvaltningen önskar ett förtydligande om vad en prövning av antal provtagningspunkter kan innebära enligt 5 kap. 19 § 1 miljöbalken. Minsta antal provtagningspunkter regleras idag av luftföroreningsnivåerna och av antalet invånare i kommunen. Om prövning medför krav på ytterligare antal provtagningspunkter så innebär det kostnader för kommunen. Om samma krav ställs på mätinstrumenten vid de tillkommande provtagningspunkterna kan kostnaderna bli mycket höga.

Miljöförvaltningen önskar också ett förtydligande kring vad som ska kunna överklagas enligt förslaget i 5 kap. 19 § 2 i miljöbalken. Av författningskommentaren framgår att ”Beslut om fastställande av åtgärdsprogram får alltså överklagas, liksom varje beslut som innebär att program inte kommer till stånd”. Att ett beslut om fastställande av åtgärdsprogram får överklagas, avses situationen då enskild eller organisation inte är nöjd med innehållet? Kan det även avse situationen då enskild eller organisation anser att ett åtgärdsprogram inte ska fastställas eftersom kommunens resurser borde läggas på andra saker än att åtgärda luftkvaliteten?

1.2. En ny skadeståndsskyldighet införs

1.2.1. Ansvarssubjekt och skadegörande handling

Klimat- och näringslivsdepartementets förslag: Staten eller en kommun ska kunna åläggas skadeståndsskyldighet, om ett åtgärdsprogram som uppfyller kraven i miljöbalken inte har upprättats inom skälig tid därför att staten eller kommunen med uppsåt eller oaktsamhet har åsidosatt en skyldighet enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till balken.

Miljöförvaltningens synpunkter: En kommuns uppgift är att arbeta för sina kommunmedlemmar. Det vore därför olyckligt om kommunen, samtidigt som den ska arbeta för att göra sitt yttersta med att uppfylla kraven i miljöbalken och luftkvalitetsförordningen, hamnar i skadeståndsprocesser och ska försöka motbevisa att kommunmedlemmars personskada har orsakats av luftkvaliteten. Förslaget riskerar att undergräva allmänhetens förtroende för kommunen. De skärpta reglerna om miljökvalitetsnormer och möjligheterna till rättslig prövning av åtgärdsprogram och provtagningspunkter kommer att behöva kommunernas fulla fokus. Dessa nya regler är fullt tillräckliga för att kommunerna ska prioritera sitt arbete med luftkvaliteten till gagn för kommunmedlemmarnas hälsa. Möjligheten att begära skadestånd borde enbart riktas mot de statliga centrala myndigheterna som underlåter att inom sina ansvarsområden upprätta förslag och fastställa åtgärdsprogram. Även om huvudregeln nu är att enbart kommuner och Naturvårdsverket ska fastställa åtgärdsprogram kommer regeringen ha rollen att anvisa vilken eller vilka myndigheter som ska göra detta. En fördel med att anspråk på skadestånd enbart ska riktas mot de centrala myndigheterna är att det blir en enhetlig hantering av en och samma instans, Justitiekanslern. Genom att Naturvårdsverket nu ges möjlighet att överklaga kommunens åtgärdsprogram är Naturvårdsverkets roll både bevakande och pådrivande. Om Naturvårdsverkets skulle förhålla sig passiv med att förelägga kommuner som inte uppfyller lagstiftningen kan det vara ytterligare en grund för skadestånd och enskilda skadeståndsanspråk kunde då riktas mot Naturvårdsverket i stället för till kommunen.

1.2.2. Orsakssamband, bevisbörda och beviskrav

Klimat- och näringslivsdepartementets förslag: Skadeståndsskyldighet ska gälla om avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram kan antas vara en bidragande orsak till att nivån av luftföroreningar överstiger den nivå som föreskrivs i en miljökvalitetsnorm och den högre nivån har orsakat hälsoskada.

En skada ska anses ha orsakats av att en miljökvalitetsnorm inte har följts, om ett sådant orsakssamband är övervägande sannolikt med hänsyn till luftföroreningarnas och skadans art, andra möjliga skadeorsaker och omständigheterna i övrigt.

Skadeståndsskyldigheten ska inte gälla om staten eller kommunen visar att avsaknaden av godtagbart åtgärdsprogram inte är en följd av att staten eller kommunen med uppsåt eller av oaktsamhet har åsidosatt en skyldighet enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till balken.

Miljöförvaltningens synpunkter: Förslagets andra stycke följer i princip hur nuvarande skadeståndsregel är utformad i 32 kap. 3 § miljöbalken varför det synes lämpligt att även en personskada som har orsakats av att en miljökvalitetsnorm för luft har liknande utformning. Tillämpningen av reglerna och bedömningen av orsakssamband mellan

luftföroreningar och hälsoskador är dock både juridiskt och medicinskt komplex. Det krävs tydliga vägledningar, bland annat för hur bedömningen av "godtagbart åtgärdsprogram" och "skälig tid" ska göras.

1.2.3. Preskription

Klimat- och näringslivsdepartementets förslag: Rätten till skadestånd ska preskriberas om talan inte väcks vid mark- och miljödomstol inom fem år efter det att den skyldighet vars åsidosättande har orsakat avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram har uppfyllts eller annars upphört, och den skadelidande har fått kännedom om eller skäligen kan antas ha fått kännedom om de omständigheter som grundar rätten till skadestånd.

Miljöförvaltningens synpunkter: Preskriptionsregeln kan vara svår att förstå för såväl enskilda som för myndigheter utan att det ges exempel på vad som skulle kunna vara åsidosättande av skyldigheter och att enskild fått kännedom om omständigheter som grundar rätt till skadestånd. Då frågan om preskription främst är en fråga för mark- och miljödomstolarna har miljöförvaltningen inga ytterligare synpunkter på förslaget.

2. Förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt – delredovisning

I delredovisningen lämnar Naturvårdsverket förslag på ändringar i miljöbalken och de ändringar i luftkvalitetsförordningen (2010:477) som följer av ändringarna i miljöbalken, samt en konsekvensanalys av dessa. Miljöförvaltningens synpunkter på förslagen följer nedan.

2.1. En superstation inrättas för övervakning i urban bakgrund

2.1.1. En superstation inrättas för övervakning i urban bakgrund

Naturvårdsverkets förslag: En (1) superstation för övervakning i urban bakgrund ska inrättas. En kommun som regeringen beslutar ska vara ansvarig för att övervakningen sker i enlighet med direktivet samt för information och rapportering till Naturvårdsverket.

Regeringen ska ges möjlighet i 5 kap. 12 § första stycket miljöbalken att besluta om eller föreskriva vilken kommun som ska inrätta en superstation för övervakning i urban bakgrund.

I luftkvalitetsförordningen ska ett tillägg införas att den kommun som regeringen beslutar ska fullgöra de uppgifter i fråga om kontroll, rapportering och information som gäller för superstationer för övervakning i urban bakgrund och anges i artikel 10 samt i bilagorna V, VI och X till luftkvalitetsdirektivet samt i föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken.

Miljöförvaltningens synpunkter: Miljöförvaltningen instämmer i Naturvårdsverkets bedömning att regeringen bör ges möjlighet att besluta om, eller föreskriva, vilken kommun som ska inrätta en så kallad superstation för övervakning av urban bakgrund. Detta är särskilt motiverat utifrån förutsättningen att kostnader för etablering och drift ska täckas av statliga medel.

Med utgångspunkt i att den urbana mätstationen ska placeras i en av de tre största städerna i Sverige vill miljöförvaltningen vill lyfta frågan om det finns anledning att överväga att inrätta fler än en (1) superstation. Detta med anledning av att de tre storstädernas förutsättningar ger olika påverkan på luftkvaliteten.

Miljöförvaltningen delar Naturvårdsverkets bedömning att det är ändamålsenligt att placera den urbana mätstationen i en av Sveriges större kommuner, där tillgången till teknisk kompetens och kapacitet är god. En sådan placering bedöms även vara kostnadseffektiv. Samtidigt vill vi framhålla vikten av att, utifrån ett bredare strategiskt perspektiv, överväga alternativa lokaliseringar. Förutom folkmängd bör även geografisk spridning och närhet till relevanta utsläppskällor beaktas – inte bara inom Sverige, utan även i ett nordiskt sammanhang. För att uppnå en representativ mätning av luftföroreningshalter i urbana miljöer med varierande förutsättningar, är det avgörande att mätstationernas placering möjliggör uppföljning av hälsoeffekter i olika typer av stadsmiljöer. I det långsiktiga luftvårdsarbetet bör även framtida utsläppskällor och deras koppling till de föroreningar som ska mätas vid de urbana superstationerna tas i beaktande. Det är därmed av vikt att beslut om placering inte enbart grundas på kostnadseffektivitet, utan även tar hänsyn till de geografiska, miljömässiga och strategiska parametrar som diskuterats ovan.

Miljöförvaltningen vill uppmärksamma en möjlig konsekvens av den föreslagna driftsformen för en urban mätstation. Om uppdraget att driva superstationen tilldelas en specifik kommunal luftövervakningsenhet, finns en risk att denna enhet får ett försteg gentemot motsvarande enheter i andra kommuner, exempelvis vid ansökningar om forskningsmedel eller deltagande i utvecklingsprojekt. Detta kan i förlängningen begränsa andra kommuners möjligheter till kompetensutveckling och innovation inom luftövervakningsområdet.

Med hänsyn till superstationens nationella betydelse föreslår miljöförvaltningen att den kommun som utses av regeringen åläggs ett utökat ansvar att löpande informera andra kommuner om verksamheten, erbjuda viss utbildning samt aktivt dela insamlade data från superstationen. Syftet med detta är att främja transparens, kunskapsspridning och ett effektivt nyttjande av mätresultaten inom det breda luftvårdsarbetet.

2.2. Fortsatt inget undantag för sandning och saltning

2.2.1. Fortsatt inget undantag för sandning och saltning

Naturvårdsverkets bedömning: Det bör inte införas ett undantag från kravet att fastställa åtgärdsprogram om överskridandet beror på sandning eller saltning av vägar. Det har sedan förra bedömningen att inte införa undantaget i Artikel 17, inte tillkommit någon ny avgörande kunskap som motiverar tillämpning av undantaget eller som underlättar bedömning av bidraget från sand och salt till PM10.

Tillämpning av undantaget skulle riskera att försämra det skydd för människors hälsa som miljökvalitetsnormer är avsedda att ge och anses inte heller vara i linje med det centrala målet i både direktivet och det svenska miljökvalitetsmålet Frisk luft, det vill säga att uppnå en luftkvalitet som inte skadar människors hälsa.

Miljöförvaltningens synpunkter: Miljöförvaltningen instämmer i Naturvårdsverkets bedömning att sandning och saltning inte bör utgöra grund för undantag från kravet att

upprätta åtgärdsprogram vid överskridande av miljökvalitetsnormen för partiklar (PM10). Även om de skärpta kraven avseende miljökvalitetsnormer medför att kommunerna behöver vidta en rad åtgärder är det av stor betydelse att inte tillåta undantag med hänvisning till vinterväghållning. Partiklar från sandning har dokumenterade negativa hälsoeffekter och ett undantag riskerar att försvaga det lokala luftvårdsarbetet samt försvåra möjligheten att få nödvändiga åtgärder beslutade och genomförda.

2.3. Åtgärdsprogram

2.3.1. Begreppet luftkvalitetsfärdplan bör omfattas av det befintliga begreppet åtgärdsprogram

Naturvårdsverkets bedömning: En luftkvalitetsfärdplan bör omfattas av det befintliga begreppet åtgärdsprogram. Därmed behövs inga ändringar relaterade till luftkvalitetsfärdplan i miljöbalken.

Miljöförvaltningens synpunkter: Miljöförvaltningen instämmer i Naturvårdsverkets bedömning att en luftkvalitetsfärdplan bör omfattas av det befintliga begreppet åtgärdsprogram i miljöbalken. För att undvika begreppsförvirring är det viktigt att skillnaderna mellan de olika typerna av åtgärdsprogram – traditionella sådana och luftkvalitetsfärdplan – definieras mycket tydligt i luftkvalitetsförordningen. Även begreppet FLIS behöver vara tydligt definierat.

2.3.2. Kommuner eller Naturvårdsverket ska som huvudregel upprätta förslag till, och fastställa åtgärdsprogram

Naturvårdsverkets förslag: Den kommun inom vilken ett överskridande skett ska vara den kommun som ska upprätta ett förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram, om det inte är fråga om en miljökvalitetsnorm som Naturvårdsverket ska kontrollera enligt 28 § 1, 2 eller 3 luftkvalitetsförordningen. I de fallen ska Naturvårdsverket göra det i stället.

Naturvårdsverket eller den kommun som enligt huvudregeln ska ta fram ett förslag till åtgärdsprogram ska ha möjlighet att lyfta frågan om vem som ska upprätta ett förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram till regeringen, i de fall Naturvårdsverket eller kommunen bedömer att de själva inte ska göra det. Ett sådant överlämnande måste ske inom sex månader efter det kalenderår under vilket överskridandet registrerades. Överlämnande ska bara aktualiseras när det är fråga om särskilda skäl eller betydande gränsöverskridande föroreningar. Regeringen kan då göra avsteg från vem som enligt förordningen ska upprätta förslag till åtgärdsprogram genom att fatta beslut i det enskilda fallet och ange att någon annan myndighet eller kommun ska göra det.

Detta ska regleras i luftkvalitetsförordningen (föreslagna bestämmelser G, H och J §§) och 5 kap. 10 § miljöbalken behöver ändras med nya bemyndiganden som gör detta möjligt genom den nya punkten 5 kap. 10 § miljöbalken andra stycket 4.

Miljöförvaltningens synpunkter: Miljöförvaltningen är positiv till förslaget att kommuner eller Naturvårdsverket som huvudregel ska upprätta förslag till, och fastställa, åtgärdsprogram. Förslaget bedöms innebära en förenkling som kan leda till kortare handläggningstider och minskad administrativ börda. Samtidigt vill vi lyfta att processen för beslut om att upprätta åtgärdsprogram fortfarande kan bli tids- och resurskrävande, om beslutet ska tas i kommunfullmäktige.

Miljöförvaltningen vill också lyfta att det är viktigt att länsstyrelsernas samordnande roll med det regionala perspektivet inte får tappas bort, även om det inte är nödvändigt att de ska fastställa åtgärdsprogram. Detta kan bli särskilt viktigt när överskridandet av en miljökvalitetsnorm orsakas av en kommungemensam källa.

Miljöförvaltningen är positiv till möjligheten att lyfta frågan om vem som ska upprätta och fastställa åtgärdsprogram till regeringen. Vi ser detta som ett viktigt verktyg för att stärka samverkan mellan kommuner och andra myndigheter, särskilt i de fall där kommunen har begränsad rådighet över de åtgärder som krävs för att uppnå miljökvalitetsnormerna. Vi ser dock vissa utmaningar i förslaget, särskilt vad gäller formuleringen att överlämnande till regeringen endast kan aktualiseras vid ”särskilda skäl” eller ”betydande gränsöverskridande föroreningar”. Dessa begrepp riskerar att bli svårtolkade i praktiken. Det framgår även att möjligheten till överlämnande ska användas med försiktighet, vilket kan begränsa kommunernas handlingsutrymme.

Miljöförvaltningen efterfrågar ett förtydligande kring huruvida den möjlighet som infördes i förordningen 2024 – att Naturvårdsverket kan överlämna bristfälliga åtgärdsprogram till regeringen med förslag på kompletterande åtgärder – fortsatt kommer att gälla. Vi bedömer att denna möjlighet är viktig.

Naturvårdsverkets förslag berör inte möjligheten att upprätta åtgärdsprogram med delat ansvar, där kommuner och andra myndigheter har formellt ansvar för genomförandet av åtgärder inom sina respektive rådighetsområden. Ett alternativ kan även vara att flera separata åtgärdsprogram upprättas och beslutas av respektive aktör. Denna modell tillämpas exempelvis inom området omgivningsbuller, och bör övervägas även inom luftvårdsområdet.

2.3.3. Ett åtgärdsprogram ska upprättas vid överskridande av en miljökvalitetsnorm om inget annat anges

Naturvårdsverkets förslag: Ett förslag till åtgärdsprogram enligt luftkvalitetsdirektivet ska upprättas vid överskridande av en miljökvalitetsnorm och det ska fastställas snarast, dock senast två år efter det kalenderår under vilket överskridandet registrerades.

Det ska även anges när ett förslag till åtgärdsprogram inte behöver upprättas trots ett överskridande. Detta föreslås ske genom att den som är ansvarig för att upprätta förslag till åtgärdsprogram fattar beslut om att inte upprätta ett förslag. Ett sådant beslut ska kungöras eller på annat sätt spridas till de som berörs av det. En kommun ska dessutom informera Naturvårdsverket om ett sådant beslut.

Bestämmelserna om detta ska regleras i luftkvalitetsförordningen (föreslagna bestämmelser A, B, C, D, E och F §§) och bemyndigandet i 5 kap. 10 § miljöbalken föreslås utökas och ger regeringen möjlighet att föreskriva i vilka fall som ett förslag till åtgärdsprogram ska upprättas och fastställas om det följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen. Detta föreslås regleras genom 5 kap. 10 § andra stycket 5). Bemyndigandet i 5 kap. 10 § miljöbalken utökas genom att regeringen får föreskriva hur beslut om åtgärdsprogram ska tillgängliggöras. Detta föreslås regleras genom 5 kap. 10 § andra stycket 2.

Miljöförvaltningens synpunkter: Miljöförvaltningen välkomnar föreslagna förtydliganden kring när åtgärdsprogram ska upprättas och inom vilken tidsram detta ska

ske. Vi bedömer att det underlättar strategisk planering och prioritering. Vi saknar i förslagen tydlighet kring när beslut om att inte upprätta åtgärdsprogram behöver tas.

Vi bedömer det som positivt att kommunerna ges ansvar att själva bedöma behovet av att upprätta åtgärdsprogram, under förutsättning att bedömningsgrunderna är tydligt definierade i lagstiftningen och att Naturvårdsverket kan ge vägledning vid oklarheter.

Miljöförvaltningen är även positiv till förslaget att ett formellt beslut ska fattas i de fall en kommun bedömer att ett åtgärdsprogram inte behöver fastställas. Detta bidrar till att frågan ges tillräcklig tyngd och att beslutsunderlaget blir välgrundat. Vi instämmer i att sådana beslut bör kungöras och vara möjliga att överklaga, vilket stärker rättssäkerheten och transparensen i processen. I detta sammanhang bedömer vi att Naturvårdsverket har en viktig roll som neutral aktör med överblick över kommunernas bedömningar och möjlighet att bidra till en likvärdig tillämpning av regelverket.

2.3.4. Tydligare bestämmelser om vad ett åtgärdsprogram ska uppnå

Naturvårdsverkets förslag: Ett åtgärdsprogram ska innehålla de åtgärder som behöver vidtas för att följa miljökvalitetsnormen och för att hålla perioden av överskridande så kort som möjligt och under inga omständigheter längre än fyra år från det kalenderår som överskridandet registrerades. Om det är fråga om ett åtgärdsprogram som motsvaras av en luftkvalitetsfärdplan enligt luftkvalitetsdirektivet ska åtgärdsprogrammet i stället innehålla de åtgärder som behöver vidtas för att innan den 1 januari 2030 uppnå den miljökvalitetsnorm som överskrids.

Bestämmelserna om detta ska regleras i luftkvalitetsförordningen (föreslagen bestämmelse J §) och ett bemyndigande i 5 kap. 10 § miljöbalken ska införas som anger att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om vad ett åtgärdsprogram ska uppnå. Detta föreslås regleras genom 5 kap. 10 § andra stycket 1.

Miljöförvaltningens synpunkter: Miljöförvaltningen är positiv till tydligare bestämmelser avseende vad ett åtgärdsprogram ska uppnå samt vilka åtgärder som behöver ingå. Vi bedömer att detta kan bidra till ökad tydlighet och ansvarstagande.

Samtidigt vill vi uppmärksamma att det finns betydande risker kopplade till tidsramarna för åtgärdsprogrammen. Att ta fram, förankra och besluta om verkningsfulla åtgärder inom den givna tidsperioden kan vara utmanande, särskilt i komplexa ärenden där intressekonflikter föreligger. Det finns en risk att detta påverkar både kvaliteten och genomförbarheten i programmen.

Miljöförvaltningen anser vidare att förordningen bör tydliggöra skillnaderna mellan åtgärder som ska ingå i åtgärdsprogram respektive luftkvalitetsfärdplaner. Det bör framgå vilka syften respektive instrument har, samt hur de förhåller sig till varandra i fråga om juridisk status, ambitionsnivå och uppföljning. En sådan distinktion är avgörande för att undvika oklarheter i tillämpningen och för att säkerställa att rätt verktyg används i rätt sammanhang.

2.3.5. Åtgärdsprogram ska omprövas för att hålla överskridandet så kort som möjligt

Naturvårdsverkets förslag: Det ska regleras när ett åtgärdsprogram ska omprövas. Ett åtgärdsprogram som motsvarar en luftkvalitetsfärdplan enligt luftkvalitetsdirektivet behöver omprövas om överskridandet kvarstår efter den 1 januari 2030 och det inte är säkerställt att åtgärdsprogrammet innehåller de åtgärder som behövs för att hålla överskridandet så kort som möjligt.

I övriga fall ska ett åtgärdsprogram omprövas senast fem år efter att det senast skulle ha fastställts om föroreningsnivån överskrider under det tredje kalenderåret efter det att åtgärdsprogrammet senast skulle ha fastställts. Det ska även anges att ett åtgärdsprogram som omprövas ska innehålla ytterligare och effektivare åtgärder för att hålla perioden av överskridande så kort som möjligt. En hänvisning till 5 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken görs även för det fall att en omprövning inte skulle följa av de bestämmelserna om omprövning i luftkvalitetsförordningen.

Bestämmelserna om detta ska regleras i luftkvalitetsförordningen (föreslagen bestämmelse K §) och det föreslagna bemyndigandet, som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om i vilka fall och vid vilken tidpunkt ett åtgärdsprogram som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen ska upprättas (se avsnitt 4.2.4), bedöms även omfatta detta. Detta föreslås genomföras genom 5 kap. 10 § andra stycket 5.

Miljöförvaltningens synpunkter: Miljöförvaltningen är positiv till förslaget att luftkvalitetsförordningen ska innehålla bestämmelser om när ett åtgärdsprogram ska omprövas. Ett sådant förtydligande underlättar kommunens strategiska planering och är avgörande för att omprövningsförfarandet ska kunna genomföras inom rimlig tid.

Vi ser det också som positivt att inkludera en bestämmelse om att ett omprövat åtgärdsprogram ska innehålla ytterligare och mer verkningsfulla åtgärder än det tidigare programmet, i de fall detta inte har lett till tillräcklig effekt. En sådan bestämmelse utgör ett viktigt styrmedel i det fortsatta luftvårdsarbetet och bidrar till att skapa incitament för att redan från början ta fram åtgärder med hög effektivitet och genomförbarhet.

Miljöförvaltningen vill lyfta att reglerna för omprövning är svårtolkade och är uppdelade mellan förordning (K§) och miljöbalk (5 kap. 9 §). Vi önskar förtydligande exempel, dels kring prioritet, dels kring tidsram för omprövning.

2.4. Förtydligat ansvar vid gränsöverskridande föroreningar

Förtydligat ansvar vid gränsöverskridande föroreningar

Naturvårdsverkets förslag: Regeringens ansvar vid gränsöverskridande luftföroreningar förtydligas så att det framgår att det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som ska tillämpa artikel 21 i direktivet.

En ny bestämmelse ska införas i 5 kap. 19 § miljöbalken. Hänvisningen till artikel 25 i 31 § tredje stycket 2 luftkvalitetsförordningen ska uppdateras till artikel 21 luftkvalitetsdirektivet.

Miljöförvaltningens synpunkter: Miljöförvaltningen är positiva till förslaget om förtydligat ansvar, samt mer detaljerade krav på samarbete mellan medlemsländer, vid gränsöverskridande luftföroreningar. Vi bedömer att detta är ett viktigt steg för att stärka det gemensamma arbetet inom EU och säkerställa att miljökvalitetsnormerna uppnås även i områden som påverkas av utsläpp från andra länder.

Miljöförvaltningen tolkar förslaget som att ansvaret för samordning och samarbete i dessa frågor ligger på statlig nivå, vilket vi anser är rimligt. Samtidigt vill vi understryka vikten av att kommuner involveras i samarbetet när det är relevant, särskilt i de fall där lokala åtgärder kan bidra till att hantera gränsöverskridande problem eller där lokal kunskap är avgörande för att utforma effektiva insatser.

2.5. Sanktioner mot kommuner som inte fastställer eller omprövar åtgärdsprogram i rätt tid

Sanktioner mot kommuner som inte fastställer eller omprövar åtgärdsprogram i rätt tid

Naturvårdsverkets förslag: Om en kommun inte fastställer eller omprövar ett åtgärdsprogram i rätt tid ska Naturvårdsverket kunna förelägga kommunen att göra det vid äventyr av vite. Vid fastställande av vitesbeloppet ska hänsyn tas till de omständigheter som räknas upp i artikel 29.2 luftkvalitetsdirektivet.

Detta ska regleras i en ny bestämmelse i 5 kap. 11 a § miljöbalken.

Naturvårdsverkets bedömning: Det bör inte införas några sanktioner mot kommuner i andra avseenden eller mot myndigheter med anledning av luftkvalitetsdirektivet. Det bör inte heller införas några ytterligare sanktioner mot verksamhetsutövare.

Miljöförvaltningens synpunkter: Miljöförvaltningen har inget att erinra emot att Naturvårdsverket kan förelägga kommuner som inte fastställer eller omprövar ett åtgärdsprogram inom föreskriven tid att göra det. Miljöförvaltningen vänder sig dock emot att ett föreläggande ska kunna förenas med vite. En kommun förväntas liksom en statlig myndighet att följa rättsregler och inte agera godtyckligt. Det borde därför inte göras någon åtskillnad mellan myndigheter och kommuner som inte fastställer eller omprövar ett åtgärdsprogram i tid. Naturvårdsverket nämner att det år 2020 infördes en ny bestämmelse om att Länsstyrelsen skulle kunna förelägga en kommun som inte fullgör sitt tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen. Det vore intressant att veta hur ofta länsstyrelserna har använt sig av denna möjlighet och vad resultatet blev av reformen. Naturvårdsverket verkar ha tagit intryck av denna bestämmelse eftersom det nu införs en liknande bestämmelse avseende kommunernas åliggande avseende åtgärdsprogram. Att Naturvårdsverket ska kunna vitesförelägga kommuner som inte fastställer eller omprövar ett åtgärdsprogram i tid är dock att gå för långt, här borde enbart ett föreläggande vara fullt tillräckligt som påtryckningsmedel. Naturvårdsverkets farhågor att ett föreläggande utan vite inte kan anses utgöra en sanktion i luftkvalitetsdirektivets mening är inte tillräckliga skäl för att nu införa en sådan bestämmelse.

Miljöförvaltningen vill lyfta att brister i luftvårdsarbetet ofta inte är kopplade till tidsaspekten med att ta fram ett åtgärdsprogram. Ett åtgärdsprogram kan mycket väl fastställas i tid, men ändå sakna tillräcklig effekt. Det är därför av stor vikt att föreläggande inte riktas mot kommuner för brister som ligger utanför deras rådighet,

exempelvis när överskridandet beror på trafik på statliga leder, i synnerhet när kommunens möjlighet att få regeringen att peka ut en annan myndighet än kommunen som ansvarig för att upprätta och fastställa åtgärdsprogram nu snävas in. Tidigare kunde kommunen utan begränsning få en sådan fråga prövad av regeringen men enligt förslaget kommer kommunen endast kunna lämna över en sådan fråga om det föreligger särskilda skäl. Bristande rådighet för åtgärder kombinerat med begränsade möjligheter att överlämna frågan om upprättande av åtgärdsprogram begränsar därför kommunernas handlingsutrymme.

Ärendet har handlagts av:

Helene Olofson
Miljöutredare

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

I handläggningen har även Ingrid Murisoja, jurist, deltagit.