

Till Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande- Remiss - Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa

Diarienummer: KN2025/01294

Kommentarer till specifika delar av remissen

En generell synpunkt är att för lagändringarna i förslaget uppskattas de ekonomiska och administrativa konsekvenserna för kommunerna att vara låga. Intresset för provpunkter och mätmetoder är stort och med nya möjligheter att väcka rättslig talan i dessa frågor lär den administrativa bördan för många kommuner öka avsevärt.

Klimat och näringslivsdepartementet, remiss-PM Miljökvalitetsnormer för luft

Avsnitt 3.3.1 Rättslig prövning av myndigheters och kommuners beslut om fastställande av åtgärdsprogram

Östersunds kommun uppfattar sakägarkretsen som otydligt definierad, och ser med viss oro på att den ska definieras utav rättspraxis. Erfarenheter säger att den här typen av otydlighet och en utgångspunkt i en så bred sakägarkrets lätt kan bli svårhanterligt för kommuner. Att invänta rättspraxis kan också innebära en lång väntan och att arbetet under väntetiden stannar av. Därför framhåller Östersunds kommun att sakägarkretsen i det här fallet bör definieras tydligare i exempelvis en vägledning.

Avsnitt 3.3.3 Rättslig prövning av provtagningspunkter och av underlåtenhet att rapportera eller undersöka ett behov av åtgärdsprogram

I det underlag som presenteras framgår inte vilken överklagandetid som gäller för rättslig prövning av provtagningspunkter och underlåtenheter gällande åtgärdsprogram enligt ovan. Det är också otydligt hur ett beslut definieras, exempelvis kan beslutet om att etablera en mätpunkt fattas som ett överklagbart beslut av politisk nämnd, medan *placeringen* av mätpunkten avgörs av förvaltningen i samråd med exempelvis referenslaboratoriet. Dessa situationer kan skapa osäkerheter kring vad som gäller utifrån den promemoria som regeringen framställt.

Många kommuner har redan etablerade mätpunkter baserade på gällande lagstiftning. Östersunds kommun efterfrågar större tydlighet kring när en mätpunkt kan anses ha vunnit laga kraft. Överklaganderätten är en tung rättighet som här erbjuds en bred sakägargrupp. Kommunen önskar en större tydlighet angående det praktiska förfarandet, exempelvis om olika privatpersoners prövningar kan eller bör samlas till en gemensam, och hur fortskrider arbetet med luftkontroll och mätningarna under den tid som ett ärende är under prövning. För den enskilda kommunen så är konsekvenserna av otydlig överklagandetid att arbetet fördröjs och förvaltningen inte kan komma framåt i arbetet med luftkontroll.

4.3.1 Ansvarssubjekt och skadegörande handling och 4.3.2 Orsakssamband, bevisbörda och beviskrav

I remissen som helhet så ingår flertalet skärpningar av lagstiftningen för att leva upp till luftdirektivets krav, möjlighet till rättslig prövning, skadestånd och vitesföreläggande. Sedan tidigare har nuvarande system fått kritik¹ för att åtgärdsprogram inte tas fram i tid eller har den verkan de är avsedda för, så att fler incitament för att följa lagen tas fram är välkommet.

Däremot är liggande förslag obalanserat sett till de olika påtryckningsmedlen för olika överträdelser. En underlåtelse att ta fram åtgärdsprogram i tid kan innebära ett vitesföreläggande från Naturvårdsverket, men om en kommun tar ett åtgärdsprogram som är uppenbart otillräckligt för att uppfylla kraven enligt luftkvalitetsdirektivet, saknas motsvarande möjlighet för statliga myndigheter att ingripa. I stället är det enskilda personer eller organisationer som ges möjlighet att väcka talan om skadestånd. Det innebär att ett ansvar för att säkerställa efterlevnaden av EU-rätten i praktiken förskjuts till privatpersoner. En sådan konstruktion framstår som trubbig och otillräcklig för att säkerställa att åtgärdsprogrammen faktiskt håller den kvalitet som krävs för att MKN ska klaras inom satta tidsramar.

För att regleringen ska bli mer ändamålsenlig bör det införas tydligare verktyg på myndighetsnivå för att säkerställa att åtgärdsprogram inte bara antas utan även håller tillräcklig kvalitet för att uppfylla luftkvalitetsdirektivets krav.

Naturvårdsverkets förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt

4.3.5 Tydligare bestämmelser om vad ett åtgärdsprogram ska uppnå

Östersunds kommun ser positivt på detta förslag på förtydligande kring åtgärdsprogrammets innehåll och tidsramar, det underlättar i arbetet på förvaltningarna och även gentemot medborgare och externa intressenter. Med det förslag på lagtext som presenterats i remissen kvarstår fortfarande stora möjligheter för kommunerna att välja de åtgärder som passar bäst i den egna kommunen och den nya skrivelsen arbetet och utgör ett bättre stöd än tidigare.

^{1 1} Se SOU 2016:47 En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (2026).

Eftersom paragrafen dock inte är kopplad till sanktionsmöjligheter i Naturvårdsverkets kap 4.5 så antas lagändringen dock få liten reell verkan.

4.3.6 Åtgärdsprogram ska omprövas för att hålla överskridandet så kort som möjligt

Tvärtom mot Naturvårdsverkets hållning så anser Östersunds kommun att ändringarna gör det mer otydligt när ett åtgärdsprogram ska omprövas.

Östersunds kommun ser inte syftet med att ha tre olika tidslinjer för omprövning eller hur det leder till kortare perioder av överskridanden. Det är rimligt att ha två tidsperioder för att anpassa efter att nya miljökvalitetsnormer inträder 2030 och flertalet åtgärdsprogram togs fram innan det nya direktivet trädde i kraft.

Om de tre olika tidslinjerna ska vara kvar förespråkar Östersunds kommun att de för enkelhets skull ska samlas i samma lagstiftning och under samma paragraf (istället för som nu delvis i miljöbalken och delvis i luftkvalitetsförordningen). Kommunen förespråkar att om vi ska ha 3 olika tidslinjer att de för enkelhets skull regleras i samma paragraf, samt att hierarkin dem emellan skrivs ut tydligare. Så som förslaget ser ut nu så behöver mottagaren/läsaren ha väldigt mycket bakgrundskunskap för att hålla reda på hur de olika omprövningsgrunderna förhåller sig till varandra.

Östersunds kommun vill också påpeka att formuleringen i §K 2.p andra stycket är mycket svårförståelig och det är nödvändigt med en ny, förenklad skrivning. Kommunen tolkar skrivningen idag som att den avser omprövning *sju* år efter första överskridandet, vilket inte stämmer överens med ambitionen om att skärpa kraven i enlighet med direktivets avsikter. Östersunds kommun förespråkar en ny, tydligare formulering och att kraven om omprövning i 5 kap. 9 § miljöbalken istället tas bort.

Vidare så underlättar skarpare krav i detta hänseende för kommunens arbete och de nya reglerna upplevs som ändamålsenliga i att tillse att åtgärdsprogram blir tillräckligt verkningssamma- *om de går att förstå*. Skarpare krav anses vara bättre men så som det lagförslaget nu är skrivet finns en del utrymme till förvirring.

I och med att Naturvårdsverket bedömer att lagändringen kommer att leda till att fler åtgärdsprogram omprövas med tätare intervaller, så önskar Östersunds kommun att ytterligare vägledning från Naturvårdsverket tillkommer kring hur omprövning ska gå till, vilka delar av ett åtgärdsprogram som behöver revideras för att omprövningen ska anses god nog och hur ska man förhålla sig till basår för modelleringar till exempel.

I och med att mycket av luftarbetet pågår inom pågående/gällande åtgärdsprogram önskar Östersunds kommun ett förtydligande om den nya lagstiftningen kan omfatta ett reviderat åtgärdsprogram som antas efter det att den nya lagstiftningen trätt i kraft. Om inte så finns risken att det dröjer länge innan många kommuner i praktiken omfattas av de nya lagkraven så länge de reviderar gamla åtgärdsprogram inom den gamla lagstiftningen.

4.5 Sanktioner mot kommuner som inte fastställer eller omprövar åtgärdsprogram i rätt tid (artikel 29).

En sanktion får verklig betydelse först om den är tillräckligt hög för att faktiskt motivera kommunerna att genomföra de åtgärder som krävs för att uppfylla miljökvalitetsnormerna (MKN). I det nuvarande förslaget finns två grunder för att sanktion ska kunna bli aktuell: om en kommun inte fastställer ett åtgärdsprogram i tid, eller om den inte omprövar ett program inom föreskriven tid.

Naturvårdsverket har i en tidigare skrivelse föreslagit att sanktion även ska kunna användas om åtgärdsprogrammet är bristfälligt till sitt innehåll eller om de planerade åtgärderna inte genomförs. Detta förslag finns dock inte med i den slutliga versionen.

Även om det kan finnas giltiga skäl, såsom att vissa åtgärder ligger utanför kommunens faktiska rådighet, innebär den valda regleringen i praktiken att det är möjligt för kommuner att anta bristfälliga åtgärdsprogram utan risk för sanktion, så länge tidsfristerna iakttas. Detta medför att sanktionssystemet riskerar att bli verkningslöst i många av de situationer som Naturvårdsverket avser att åtgärda med den nya lagstiftningen.

Ställningstagande

Östersunds kommun ställer sig i huvudsak positiv till förslagen i remissen och anser att det är ett viktigt steg i rätt riktning. Samtidigt vill vi framhålla behovet av förtydliganden gällande de rättsliga och processuella ramarna, såsom tidsfrister för överklaganden samt formuleringar gällande regler för omprövning av åtgärdsprogram. Dessa aspekter är viktiga för att säkerställa en rättssäker och förutsägbar tillämpning.

Däremot anser Östersunds kommun att det liggande förslaget är obalanserat när det gäller de påtryckningsmedel som finns för olika typer av överträdelser. En kommun som dröjer med att ta fram åtgärdsprogram kan mötas av ett vitesföreläggande från Naturvårdsverket, medan det saknas motsvarande möjligheter för statliga myndigheter att ingripa om ett åtgärdsprogram väl antas men är uppenbart otillräckligt för att uppfylla luftkvalitetsdirektivets krav. I stället förskjuts ansvaret till enskilda personer och organisationer, som ges möjlighet att väcka talan om skadestånd. En sådan konstruktion framstår som trubbig och otillräcklig för att säkerställa att åtgärdsprogrammen håller den kvalitet som krävs för att miljökvalitetsnormerna ska uppnås inom fastställda tidsramar. För att regleringen ska bli mer ändamålsenlig bör det därför införas tydligare verktyg på myndighetsnivå för att säkerställa både att åtgärdsprogram antas och att de håller tillräckligt hög kvalitet.

ÖSTERSUNDS KOMMUN

Samhällsbyggnad

Yttrandet skickas till kn.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till parasto.nosrati@regeringskansliet.se. Ange diarienummer KN2025/01294 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.