

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Bakgrund och innehållet i förslaget

EU-direktiv 2024/2881 om luftkvalitet och renare luft i Europa (luftkvalitetsdirektivet) ersätter två tidigare gällande direktiv, dels direktiv 2008/50/EG med samma namn, dels direktiv 2004/107/EG om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften. Syftet med luftkvalitetsdirektivet är att uppnå ett mål om nollförorening, så att luftkvaliteten inom unionen förbättras till föroreningsnivåer som inte anses skadliga för människors hälsa eller miljön. Gräns- och målvärden skärps för de flesta föroreningar och reglerna kring mätning och modellering förstärks, utökas och förtydligas genom det nya direktivet. Om vissa sådana värden överskrids eller riskerar att överskridas, inträder en skyldighet för medlemsstaten att anta åtgärdsprogram, som ska innehålla uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljö kvalitetsnormerna ska följas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda. De som bedriver den miljöstörande verksamheten svarar sedan för genomförandet av de praktiska åtgärderna i enlighet med myndigheters och kommuners anvisningar i t.ex. förelägganden och tillståndsbeslut.

Det anges att såväl Miljömålsberedningen som regeringen tidigare har pekat på systembrister i kommunernas arbete med åtgärdsprogram för luftkvalitet. Exempelvis har mellan åren 2021–2024 över 30 procent av åtgärdsprogram varit försenade eller inte fastställts alls i Sverige. När det gäller omprövning har majoriteten av åtgärdsprogrammen inte omprövats i rätt tid. Avsaknaden av sanktioner då åtgärder inte genomförs har också ansetts utgöra en brist. Kraven på innehåll i åtgärdsprogrammen ökar med det nya direktivet. Det införs sanktionsbestämmelser mot de kommuner som inte fastställer eller omprövar åtgärdsprogram i rätt tid. Vidare ska åtgärdsprogrammets innehåll och framtagande kunna överklagas. Allmänhet som har lidit skada på sin hälsa till följd av överträdelse av de nationella reglerna kring åtgärdsprogram som har begåtts uppsåtligen eller av vårdslöshet ska ha rätt att göra anspråk på och erhålla ersättning. Även de s.k. provtagningspunkternas antal och placering föreslås kunna överklagas. Förslaget innehåller en rad bemyndiganden. Författningsförslagen innebär ändringar i miljöbalken och luftkvalitetsförordningen. De föreslås träda i kraft samma datum som direktivet ska vara genomfört i medlemsstaterna, den 11 december 2026.

Konsekvenser för företag

Det anges att inrättandet av en superstation för övervakning bedöms skapa bättre förutsättningar för att samla in data och öka kunskapen om luftföroreningar, potentiella risker och hälsoeffekter. Förslagen om åtgärdsprogram anges kunna bidra till en ökad tydlighet för företag och andra kring vem som ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram. Det blir också tydligare när ett åtgärdsprogram ska fastställas, vad det ska uppnå och att de åtgärder som inkluderas i ett åtgärdsprogram behöver uppfylla detta. Det anges att förslaget kan innebära en viss ökad omsättning för konsultbolag som säljer mätinstrument, genomför analyser och tillhandahåller tjänster inom luftområdet. Det anges vidare att förenklingar och förtydliganden som följer av förslagen i vissa fall också kan spara tid och resurser för myndigheter och kommuner och andra aktörer som arbetar med luftkvalitetsfrågor. Förslagsställaren gör bedömningen att antal överklaganden och skadeståndsanspråk kommer att bli få. Bland annat antas att det kommer att bli ovanligt med fall där förutsättningarna för skadestånd är uppfyllda.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet har behandlat de två promemoriorna från Klimat- och näringslivsdepartementet och Naturvårdsverket som en helhet. Sammantaget har båda förslagsställare beskrivit flertalet av de aspekter som Regelrådet har att bedöma. Det gäller problembeskrivning och syfte, konsekvenser om ingen åtgärd vidtas, alternativa lösningar, åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter, särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser, hur och när konsekvenserna kan utvärderas, överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven. Redovisningarna i dessa avseenden är utförliga, transparenta och tydliga och överlag mycket väl genomförda.

Regelrådet saknar mer utförliga beskrivningar av det nya regelverkets effekter, direkta och indirekta, på företag. Förutom något enstaka exempel på konsultföretag saknas det helt en beskrivning av berörda företag. Det hade varit relevant att beskriva situationen i Sverige idag, exempelvis vilka företag eller branscher som orsakar mest föroreningar och som kan tänkas beröras indirekt via åtgärdsprogrammen och direkt via efterföljande riktade beslut.

Det anges att EU-kommissionen har tagit fram en konsekvensutredning i samband med framtagandet av det nya direktivet, men inte vad denna visar beträffande effekter för företag. Det är vidare oklart huruvida den konsekvensutredningen fortfarande kan anses aktuell, då den inte utgår från det slutligt antagna direktivet. Detta hade varit relevant att förhålla sig till i innevarande konsekvensutredning. Det anges att underlag har inhämtats genom dialog med berörda branscher/aktörer i relevanta delar. Såvitt Regelrådet kan se är det endast ett konsultföretag och ett privat forskningsinstitut som är att definieras som företag. Det framgår inte om andra organisationer tillfrågats om potentiella effekter för företag med anledning av det nya luftkvalitetsdirektivet. Regelrådet hade vidare önskat ett mer utförligt resonemang kring förslaget att lämna en närmare avgränsning av sakägarkretsen till rättspraxis.

Regelrådet noterar att innevarande förslag från Naturvårdsverket är en delredovisning och att resterande delar i uppdraget att lämna förslag till genomförande av luftkvalitetsdirektivet ska slutredovisas senast den 30 november 2025. Andra delar, sådana som planeras genomföras genom Naturvårdsverkets föreskrifter, anges inte omfattas av uppdraget.

Regelrådet vill i detta sammanhang understryka vikten av att effekterna på företag belyses mer detaljerat i kommande konsekvensutredningar. Det gäller inte minst de substantiella bestämmelserna om gräns- och målvärden och hur dessa ska uppnås. Det är också viktigt att de företagsrelaterade effekterna även analyseras och redovisas i det kommande utvärderingsarbetet.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 8 oktober 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande