

2025-10-14

KS-2025-00750

Kommunstyrelsen

Yttrande över remiss av Författningsförslag med anledning av det nya luftkvalitetsdirektivet

Delegationsbeslutet fattas med stöd av 6 kap. 39 § kommunallagen, beslut i brådskande ärenden, enligt punkt 1.1 i kommunstyrelsens delegationsordning, fastställd 2025-03-18 genom delegationsbeslut.

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att anta stadsbyggnadsnämnden och miljönämndens samlade yttrande som sitt eget, samt

att överlämna remissyttrandet till Klimat- och näringslivsdepartementet som svar från Sundsvalls kommun.

Ärendet

Kommunen har bjudits in att svara på en remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet, att som kommun lämna sin syn på Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa – ett författningsförslag med anledning av bestämmelserna i det nya luftkvalitetsdirektivet om tillgång till rättslig prövning och rätt till skadestånd, samt Naturvårdsverkets delredovisning av regeringsuppdrag (KN2025/01294) med förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet.

Eftersom svarsfristen för remissvaret är begränsad innebär det att ärendet inte kan behandlas vid ordinarie kommunstyrelsesammanträde. Ärendet hanteras därför genom delegationsbeslut för att säkerställa att kommunen kan lämna svar inom den givna tidsramen

Överväganden

De författningsförslag med anledning av det nya luftkvalitetsdirektivet som kommunen inbjudits att lämna remissvar kring, innehåller förslag till genomförande i svensk rätt. Vilka dessa är framgår av Förslag till

genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt – delredovisning NV-07169-24, vilken finns bilagd till detta delegationsbeslut (KN2025_01294 Klimat och Näringslivsdepartementet Remissyttrande Luftdirektivet).

Remissen har skickats på internremiss till KSK Kansli och säkerhet, KSK Drakfastigheter, Kultur- och fritidsnämnden, Stadsbyggnadsnämnden, Miljönämnden, Medelpads räddningstjänst, Mitthem AB, Sundsvalls kommuns Industrifastighetsutveckling AB, Sundsvall Vatten AB, Sundsvall Energi AB och Sundsvall Elnät AB. Svaren från dessa framgår av Bilagan. Med anledning av att de nämnder, MN och SBN, som lämnat svar innehar kommunens expertkompetens inom respektive område, har kommunstyrelsen inget ytterligare att tillägga för egen del.

Beslutet skickas till

Yttrandet skickas senast den 17 oktober 2025 till epost:

kn.remissvar@regeringskansliet.se med kopia till

parasto.nosrati@regeringskansliet.se

Markera eposten med diarienummer **KN2025/01294 Klimat- och näringslivsdepartementet** i ämnesraden och skriv att det rör sig om ett yttrande.

.....
Niklas Sävén (S)

Kommunstyrelsens ordförande

Sundsvalls kommun

2025-10-14

Klimat- och näringslivsdepartementet
Regeringskansliet

KN2025/01294

Remiss gällande författningsförslag med anledning av bestämmelserna i det nya luftkvalitetsdirektivet (KN2025/01294)

KS-2025-00750

Ärendet

Sundsvalls kommun har fått möjlighet att yttra sig över gällande författningsförslag med anledning av bestämmelserna i det nya luftkvalitetsdirektivet (KN2025/01294). Kommunstyrelsen stödjer sig på inkomna internremissers yttranden från två nämnder.

Bakgrund

Luftkvalitetsdirektivet syftar till att reducera halterna av luftföroreningar för att därmed minska de negativa effekterna på hälsa och miljö. Utsläpp av partiklar kan bland annat orsaka andningsbesvär, hjärt- och lungsjukdomar, lungcancer samt förtida dödsfall. Förutom hälsoeffekter orsakar också luftföroreningar negativa effekter på miljön. Naturvårdsverket har remitterat Sundsvalls kommun med flera, med anledning av hur Sverige ska implementera de nya bestämmelserna i luftkvalitetsdirektivet i svensk lagstiftning. Remissen är indelad i två delar, dels införandet av direktivet i svensk lagstiftning, dels införandet av överprövning och skadestånd.

Den första delen innehåller följande förslag och bedömningar.

1. En superstation inrättas för övervakning i urban bakgrund
2. Fortsatt inget undantag för sandning och saltning 2(4)
3. Begreppet luftkvalitetsfärdplan bör omfattas av det befintliga begreppet åtgärdsprogram
4. Kommuner eller Naturvårdsverket ska som huvudregel upprätta förslag till, och fastställa åtgärdsprogram
5. Ett åtgärdsprogram ska upprättas vid överskridande av en miljökvalitetsnorm om inte annat anges
6. Tydligare bestämmelser om vad ett åtgärdsprogram ska uppnå

7. Åtgärdsprogram ska omprövas för att hålla överskridandet så kort som möjligt
8. Bemyndigandet för rapportering om åtgärdsprogram bör förtydligas
9. Förtydligat ansvar vid gränsöverskridande luftföroreningar
10. Sanktioner mot kommuner som inte fastställer eller omprövar åtgärdsprogram i rätt tid
11. Bemyndigandet som avser kontroll behöver förtydligas och utöka

Förslagen som remitteras i den andra delen handlar om att beslut om fastställande av åtgärdsprogram, provtagningspunkter och avsaknaden av åtgärdsprogram ska få överklagas av ideell föreningen eller annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata intresset av människors hälsa.

Förslaget handlar även om hur det ska bli möjligt för enskilda att få rätt till skadestånd för fysiska personer som orsakas av hälsoskada till följd av avsaknad av åtgärdsprogram eller otillräckliga åtgärdsprogram.

Nuläget angående luftkvalitén i Sundsvall, miljönämnden

Sundsvalls kommun har utfört mätningar av luft i stadsmiljö sedan slutet på 70-talet med olika mättekniker och inriktningar. Lokala industriens utsläpp, uppvärmning av bostäder och genomflödestrafik på E4 och E14 i Sundsvalls centrala del har inneburit en stor miljöbelastning försämring av luften. Till en början var mätningarna inriktade på de samlade utsläppen och utfördes ovanför takhöjd i staden för att under senare tid inriktas på mätningar i gatumiljö från trafiken. Genom utbyggnad av fjärrvärmenätet, högre krav på industriutsläpp och renare bränslen har luften efterhand förbättrats.

Mätningarna i gatumiljö visar dock att miljökvalitetsnormen för partiklar har överskridits i centrala delar vid ett flertal tillfällen genom åren. Åtgärdsprogram för att förbättra situationen har tagits fram och miljökontoret är inne på slutfasen i det andra programmet. E4:an flyttades och passerar nu på en bro över Sundsvallsbukten. Europaväg 14 passerar fortfarande centralt i staden och där har miljökvalitetsnormerna för PM10 överskridits vid ett flertal tillfällen. Det senaste överskridande skedde 2020 på Bergsgatan (E14).

Då kommunen inte är huvudman och råder över trafiksituationen har främst kortsiktiga åtgärder som dammbindning och sänkning av hastighet utförts. Planer finns för att kommunen ska ta över det centrala vägavsnittet under 2027 och E14 flyttas då utanför stadskärnan. Trots detta ser Sundsvall kommun en utmaning i att uppfylla kraven i det nya luftdirektivet. Det är fortfarande normerna för PM10 som kommer att vara svåra att uppnå. Även om kommunen klarar nuvarande normer sedan 2020 så noteras att kommunen med marginal kommer att överskrida de nya sänkta normerna för PM10. De nya gränsvärdena för partiklar från 2030 innebär max 45 µg/m³ (dygn) maximalt 18 dygn att jämföra med dagens 50 µg/m³ (dygn) maximalt 35 dygn. Möjligheterna att överklaga åtgärdsprogram och mätpunkter kan då befaras försena de planerade åtgärderna.

Sammanfattning

Sundsvalls kommun anser att den kommunala finansieringsprincipen ska gälla. Om staten skärper kraven och åtagandena för kommunerna så bör staten också finansiera de utökade kostnaderna.

Sundsvalls kommun behöver sannolikt flytta eller utöka antalet mätplatser i samband med att nya gränsvärden införs. Det innebär att en hel del resurser behöver avsättas både på stadsbyggnadskontoret som ansvarar för åtgärdsprogram och på miljökontoret som ansvarar för luftmätningarna.

Sundsvalls kommuns överväganden

Remissen är indelad i två delar. Det är del 1, införandet av direktivet i svensk lagstiftning och del 2, införandet av överprövning och skadestånd. Svar har inkommit från två nämnder, vilka sammanställts nedan.

Stadsbyggnadsnämnden

Tydligare bestämmelser och nationellt stöd för åtgärdsprogram, del 1

Det är välkommet att förslaget hanterar tydligare bestämmelser kring vad ett åtgärdsprogram ska uppnå och inom vilken tid. De skärpta gränsvärdena för PM10 som träder i kraft kommer för Sundsvalls del att innebära betydande utmaningar som kräver resurser för både mätning och åtgärder.

I Sundsvall finns särskilda förutsättningar som påverkar PM10-emissionerna i kommunen:

- Sundsvalls topografi med bebyggelse i en dalgång mellan två berg skapar särskilda utmaningar för luftkvaliteten. Vid vissa väderförhållanden, särskilt under inversionsperioder vintertid, hindras luften från att blandas vilket kan förstärka koncentrationen av luftföroreningar i det luftskick där människor vistas.
- Enligt Nationella emissionsdatabasen är Sundsvall en av de tre kommuner i Sverige med störst industriella utsläpp av partiklar (PM10) år 2023. I Sundsvalls kommun bidrar industri (energi+ processer) till nästan hälften av de totala utsläppen av PM10 i kommunen. Dessa utsläpp står för en betydande del av bakgrundshalten, vilket kommunen har begränsad rådighet över.
- Sundsvall präglas av långvariga vinterförhållanden och kuperad terräng, vilket skapar särskilda utmaningar för trafiksituationen. Vid låga temperaturer är halkbekämpning med vägsalt inte alltid möjlig. Andelen hållbara persontransporter är lägre än i jämförbara städer, och dubbdäcksanvändningen är hög i ett nationellt perspektiv. Detta, i kombination med de delvis trånga gaturummen i Sundsvalls stadskärna, bidrar till att partiklar från vägtrafiken ansamlas och ger högre halter i luften som människor andas in.

Det finns behov av nationellt stöd gällande de utökade kraven på åtgärdsprogrammets innehåll. Direktivets krav på kolförening, scenarier och kvantifiering av effekter från varje åtgärd kräver avancerade modelleringsverktyg och specialistkompetens som många kommuner saknar. Naturvårdsverket bör därför tillhandahålla standardiserade prognosverktyg och beräkningsmodeller som kommunerna kan använda för att:

- Kvantifiera effekten av specifika åtgärder på PM10-halter
- Skapa tillförlitliga scenarier för luftkvalitetsutveckling
- Genomföra enhetliga källfördelningsanalyser

Detta skulle säkerställa jämförbarhet mellan kommuner och förhindra att resurser läggs på att utveckla olika lokala lösningar med varierande kvalitet.

Statlig finansiering och samordning bör följa med de utökade kraven på kommunerna. De mest effektiva åtgärderna kräver samordning mellan kommunala, regionala och statliga aktörer. Ett nationellt samordnat stöd skulle ge kommunerna bättre förutsättningar att genomföra kvalificerade luftkvalitetsberäkningar, utveckla effektiva åtgärdsprogram och säkerställa att åtgärder vidtas där de ger störst effekt, oavsett huvudmannaskap. Detta skulle skapa bättre förutsättningar för att uppnå direktivets mål om förbättrad luftkvalitet och skydd för människors hälsa.

Rättslig provning och skadestånd vid bristfälliga åtgärdsprogram, del 2

Förslagen om rättslig provning och skadestånd i det nya luftkvalitetsdirektivet väcker betänkligheter ur både ett praktiskt och principiellt perspektiv. Förslaget att juridiska personer ska kunna överklaga beslut om åtgärdsprogram och provtagningspunkter riskerar att leda till utdragna juridiska processer som försenar genomförandet av nödvändiga åtgärder. Särskilt problematiskt är att överklagandeprocesser kan försena åtgärder som behöver vidtas skyndsamt för att minska luftföroreningar. Detta kan paradoxalt nog leda till att luftkvaliteten försämras under tiden som rättsliga processer pågår.

Gällande både rättslig provning och skadeståndsansvar identifieras fundamentala brister i förslaget som riskerar att skapa en ohållbar ansvarsfördelning mellan olika samhällsaktörer. I de fall då kommuner har begränsad rådighet över vissa delar av utsläppskällorna, förefaller det orimligt att kommunen skulle kunna hållas ekonomiskt ansvarig för skador orsakade av dessa. För Sundsvalls del handlar det exempelvis om den del av industrisektorn som regleras genom tillstånd utfärdade av statliga myndigheter, där tillståndsprövningen sker hos Mark- och miljödomstolen eller Miljöprövningsdelegationen. Kommunen har i dessa fall endast en begränsad roll som remissinstans, men skulle ändå kunna bli skadeståndsskyldig om luftkvalitetsnormerna överskrids till följd av verksamheternas utsläpp.

Stadsbyggnadsnämnden förespråkar i stället ett system med tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun, där ansvaret för luftkvaliteten fördelas efter faktisk rådighet över utsläppskällorna. I stället för ett system baserat på rättsliga processer och skadestånd, bör fokus ligga på förebyggande arbete och samverkan mellan olika aktörer för att uppnå en bättre luftkvalitet för alla invånare.

Miljönämnden

Synpunkter på genomförandet av luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt, del 1

Miljönämnden är positivt inställd till samtliga förslag som redovisas i denna del av remissen samt delar de motiveringar som redovisas. Bedömningen är att förslagen kommer att bidra till bättre luftkvalitet som skyddar människors hälsa och miljö.

Miljönämnden vill understryka det positiva i remissens förslag om att regeringen ska kunna utse en annan myndighet än kommuner och Naturvårdsverk att ta fram åtgärdsprogram. I Sundsvalls kommun går E14 rakt igenom staden varför Trafikverket har stor rådgivning över åtgärder som behöver vidtas för att förbättra luftkvaliteten. Det blir då märkligt att det är kommunen som ska fastställa åtgärdsprogram trots att många av åtgärderna som behöver vidtas bekostas och beslutas av Trafikverket.

Det är även positivt ur miljösynpunkt att det blir tydligare regler för när och hur åtgärdsprogram ska upprättas och omprövas samt att det krävs beslut om att inte fastställa åtgärdsprogram. Förslaget om att införa sanktioner mot kommuner som inte fastställer eller omprövar åtgärdsprogram i tid är en nyhet som kan ge incitament till en mer likvärdig luftkvalitet för alla medborgare vilket bidrar till att skydda människors hälsa.

Synpunkter på pm om nya regler för överprövning och skadestånd, del 2

Miljönämnden ser problem med förslaget om att staten eller en kommun ska kunna åläggas skadeståndsskyldighet, om kommunen inte upprättat eller följer ett upprättat åtgärdsprogram och det har orsakat personskada. Det finns risk att utredning och administration kommer att öka utan att det för den skull ger förbättrad luftkvalitet.

Miljönämnden är även kritisk till att provtagningspunkter för kontroll av en miljökvalitetsnorm ska kunna överklagas. Dessvärre uppger promemorian att nuvarande överklagningsmöjligheter inte är tillräckliga för att uppfylla luftkvalitetsdirektivet. Införandet av möjligheten att överklaga både provtagningspunkter, avsaknad av åtgärdsprogram samt själva åtgärdsprogrammen kommer sannolikt att innebära mycket administration som kan komma att försena viktiga åtgärder. Rättsliga prövningar, skadestånd och fler och mer ambitiösa åtgärdsprogram kommer att kosta en hel del resurser i kommunerna och bör finansieras av staten.

