

Mark- och miljööverdomstolen

Regeringskansliet

Klimat- och näringslivsdepartementet

**Remiss om Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa –
författningsförslag med anledning av bestämmelserna i det nya
luftkvalitetsdirektivet om tillgång till rättslig prövning och rätt till
skadestånd samt Naturvårdsverkets delredovisning av regeringsuppdrag
med förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet**

(dnr KN2025/01294 resp. ärendenummer NV-07169-24)

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, har granskat förslagen utifrån de utgångspunkter som domstolen har att beakta.

Eftersom det är fråga om genomförandeåtgärder finns inte skäl att ha synpunkter på det ändamålsenliga i det som föreslås.

Domstolen konstaterar inledningsvis att helheten i förslagen är svårbedömd. Naturvårdsverkets förslag är en delredovisning, där alla följdändringar i luftkvalitetsförordningen (2010:477) inte inkluderats. I vissa delar synes Klimat- och näringslivsdepartementet och Naturvårdsverket inta olika ståndpunkter, vilket gör att det blir otydligt vad som föreslås. Här avses bl.a. frågan om kungörelse av beslut i frågor som rör åtgärdsprogram, se vidare nedan.

Förutom de synpunkter som framförs nedan har domstolen dock inga invändningar mot de bedömningar som görs i förslagen om hur direktivet ska genomföras. Förslagen kan alltså i huvudsak tillstyrkas.

Klimat- och näringslivsdepartementets förslag

Inledningsvis konstateras att den absoluta merparten av de mål som förslagen kan förväntas ge upphov till hos mark- och miljödomstolarna kommer att handläggas enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden, jfr 5 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. Frågor om överklagbarhet, tidsfrister och klagorätt ska därmed bedömas med den utgångspunkten, se framför allt 36–38 §§ lagen om domstolsärenden.

Domstolen uppfattar att Naturvårdsverkets förslag (se nedan) innebär att åtgärdsprogrammen ska bli tydligare än idag. De ska bli mer konkreta i att ange olika utsläppskällor fördelat på olika sektorer, urval av åtgärder, vilka utsläppsminskningar som kan väntas samt tidsplan. Om det för en viss zon finns endast en eller få verksamheter som bidrar till de utsläpp som leder till överskridanden, skulle ett upprättat åtgärdsprogram som gör urval av åtgärder kunna sägas vara sådant att det även skulle kunna vara överklagbart av verksamhetsutövare (jfr SOU 2005:59 s. 141). Det vore önskvärt att frågan om överklagbarhet för verksamhetsutövare diskuteras i den fortsatta beredningen.

Enligt förslaget behöver beslut i frågor som rör åtgärdsprogram inte kungöras. Detta motiveras med att det även efter överklagandefristens utgång finns en möjlighet att initiera omprövning av åtgärdsprogrammet. Det anges att det i stället bör vara en bevisfråga när klaganden fått del av beslutet, så att överklagandefristen börjar löpa. Domstolen anser att detta är en konstruktion som kan komma att bli onödigt processdrivande. Utan kungörelse, och därmed en tydlig start på klagofristen, kommer fler processer kring frågan om någon har klagat i rätt tid eller inte att uppstå. Även om det finns möjlighet till omprövning kan det i praktiken komma att bli så att den som vill klaga först tvistar om huruvida överklagande skett i rätt tid, och om det slutligen visar sig inte vara fallet, ska en omprövning inledas. Om det då finns ett nyligen antaget åtgärdsprogram torde inte myndigheten vara benägen att inleda en omprövning, och då kan det beslutet i sig föranleda ytterligare en process. Domstolen föreslår att det som Naturvårdsverket föreslagit avseende beslut att *inte* fastställa åtgärdsprogram, dvs. att kungörelse ska ske (jfr förslaget till F §

luftkvalitetsförordningen), ska gälla för alla beslut i frågor som rör åtgärdsprogram.

Förslag till ny 5 kap. 20 och 21 §§ miljöbalken

I artikel 19 direktivet anges på flera ställen att luftkvalitetsplaner respektive luftkvalitetsfärdplaner ska upprättas så snart som möjligt och *senast två år* efter det kalenderår under vilket ett överskridande registrerades. Domstolen efterfrågar ett förtydligande av hur detta krav förhåller sig till rekvisitet i 20 § första stycket, att ett godtagbart åtgärdsprogram inte fastställts *inom skälig tid* från att det fanns skäl enligt 7 § första stycket att upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Domstolen är inte heller helt övertygad om att det svenska begreppet *personskada* fullt överensstämmer med direktivets begrepp *hälsoskada* och saknar ett resonemang om detta.

Enligt förslaget ska den skadelidande visa fullt ut att det, *när skadan orsakades*, inte inom skälig tid hade fastställts ett åtgärdsprogram som uppfyllde kraven i 5 kap. 9 § miljöbalken. Det anges att detta inte ska vara så svårt, eftersom det finns mätvärden att tillgå. Domstolen konstaterar dock att det för denna typ av skador kan vara förenat med stora svårigheter att definiera tidpunkten för själva skadefallet, jfr Högsta domstolens avgörande NJA 2023 s. 916 (PFAS), där ett fysiskt defekttillstånd i form av beaktansvärda kroppsliga försämringar som manifesterats i höga halter av farliga ämnen i blodet ansågs utgöra personskada. Domstolen efterfrågar ett mer utvecklat resonemang i denna del. Frågan har bäring även på hur preskriptionstiden i 21 § ska bedömas och hur lång den ska vara.

Enligt förslaget ska den ansvariga myndigheten kunna exculpera sig genom att visa att avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram inte varit uppsåtligt eller oaktsamt. Enbart existensen av ett åtgärdsprogram medför inte att det ska anses godtagbart (även om fastställandet är möjligt att överklaga). Domstolen uppfattar att det, som förslaget är utformat, inte är möjligt för myndigheten att exculpera sig i frågan om programmet har fastställts *inom skälig tid*, utan endast i frågan om avsaknad av ett *godtagbart* åtgärdsprogram.

I 20 § andra stycket föreslår domstolen följande tillägg: ”En *personskada* ska anses ha orsakats av att en miljö kvalitetsnorm *för luft* inte har följts, ...”

Förslag till ändring av 16 kap. 13 och 14 §§ miljöbalken

Förslaget till 13 § är svårläst och domstolen ser inga uppenbara fördelar med den ändrade dispositionen (som också inbegriper 14 §). De nödvändiga ändringarna bör i stället göras med utgångspunkt i bestämmelsernas befintliga form.

Domstolen anser också att är onödigt att föra in det nya begreppet organisation i 13 § om det inte finns ett tydligt, sakligt behov av det. Det förordas i stället att ”organisation” i författningstexten ersätts med den inarbetade lokutionen ”en ideell förening eller en annan juridisk person”. Slutligen vill domstolen uppmärksamma att 16 kap 13 a § ändrats den 1 augusti 2025 och att förslagen till 13 och 14 §§ kan komma att behöva justeras i anledning av den ändringen.

Domstolen föreslår även att *En överklagbar dom eller ett överklagbart beslut* i 13 § första stycket redaktionellt ändras till *Ett överklagbart avgörande*, samt att 13 § andra stycket 3 formuleras enligt följande: ”3. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata intresset av människors hälsa och domen eller beslutet *är ett sådant beslut som avses i 5 kap. 19 §.*”

Vad gäller förslagen på nya 47 a och b §§ i luftkvalitetsförordningen föreslår domstolen följande redaktionella tillägg i bestämmelsernas respektive andra stycken 1: ”1. en enskild som riskerar att utsättas för olägenhet *för människors hälsa* till följd av att en miljö kvalitetsnorm *för luft* inte följs, ...”.

Förslag till övergångsbestämmelser

Domstolen uppfattar att de nya skadeståndsbestämmelserna kommer att vara tillämpliga i situationer när *både* den skadeståndsgrundande överträdelsen *och* skadan inträffat *efter* ikraftträdandet. Om endast skadan inträffat efter ikraftträdandet, men beror på en överträdelse som inträffat före ikraftträdandet, gäller bestämmelserna inte. Eventuellt behövs en övergångsbestämmelse som tydliggör detta.

Naturvårdsverkets förslag

Enligt förslaget till ny 5 kap. 11 a § miljöbalken ska Naturvårdsverket, om en kommun inte fastställer eller omprövar ett åtgärdsprogram i rätt tid, 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. I denna del efterfrågar domstolen ett utvecklat resonemang kring hur själva vitesbeloppet ska fastställas.

I förslaget anges att kraven nu blir tydligare på åtgärdsprogrammen och att även effekterna av åtgärden ska regleras, för att vara i överensstämmelse med direktivet. I denna del efterfrågar domstolen ett klargörande av hur den föreslagna bestämmelsen J § förhåller sig till den nuvarande 33 §, var i direktivet de tydligare kraven på åtgärdsprogrammen finns samt hur kravet på att effekterna ska regleras återspeglas i författningstexten.

Domstolen har också följande redaktionella synpunkter. För att tydliggöra tidsfristen i J § första stycket kan det övervägas om formuleringen bör ändras till "...längre än fyra år från *utgången* av det kalenderår som överskridandet registrerades.". Även i K § andra stycket är det oklart hur tidsfristen ska beräknas utifrån formuleringen "...kvarstår under det tredje kalenderåret efter det att åtgärdsprogrammet skulle ha fastställts." Slutligen hänvisas i G § andra stycket till ett överlämnande *enligt andra stycket*, när det som avses borde vara *enligt första stycket*.

Särskilt om konsekvenser för domstolarna

Domstolen bedömer att antalet klagomål rörande fastställande av åtgärdsprogram och tvister kring om klagorätt eller initiativrätt föreligger (bl.a. för verksamhetsutövare) samt om överklagande skett i rätt tid (om inte krav på kungörelse införs) underskattats i förslagen.. Den typ av talan som förts i det s.k. Aurora-målet och motsvarande processer på internationell bas rörande klimat, kan mycket väl tänkas föras även rörande luftkvalitet och då gälla såväl krav på åtgärdsprogram som skadestånd.

Målen kommer vidare att innefatta komplexa juridiska bedömningar i flera led. I bedömningen av om skadeståndsansvar inträtt är det inte bara orsakssambandet som är svårt att visa, utan även om och när en personskada uppkommit (jfr ovan hänvisning till Högsta domstolens avgörande PFAS). Även bedömningen av om preskription inträtt och då framför allt när den skadelidande skäligen kan antas ha fått kännedom kan generera omfattande prövning. Frågan om ett åtgärdsprogram är godtagbart och uppfyller lagens krav är också komplex.

Sammantaget är det domstolens bedömning att de föreslagna författningsändringarna kan komma att innebära ett budgetpåverkande merarbete för domstolen.

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättsråden Liselotte Rågmark och Elisabeth Hartley. Föredragande har varit Karin Wallin.

Liselotte Rågmark

Karin Wallin