

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Sektionen för planering säkerhet och miljö
Tove Göthner-Tideman
Avdelningen för juridik
Anna Isberg

Klimat- och näringslivsdepartementet

Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa författningsförslag med anledning av bestämmelserna i det nya luftkvalitetsdirektivet

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillstyrker förslaget att inrätta en superstation i Sverige och att den placeras i någon av de tre föreslagna kommunerna, under förutsättning att kommunen i fråga får full statlig kostnadstäckning.
- SKR avstyrker Naturvårdsverkets förslag att inte införa ett undantag för situationer som beror på resuspension vid halkbekämpning i form av sandning och saltning.
- SKR avstyrker förslaget att Naturvårdsverket ska kunna förelägga kommuner att vid *vite* fastställa eller ompröva åtgärdsprogram.
- SKR anser att skadeståndsansvaret inte bör åvila kommuner utan en central myndighet.
- SKR konstaterar att förslagen omfattar nya obligatoriska uppgifter för kommuner, varpå de ska finansieras av staten i enlighet med finansieringsprincipen.

Allmänna synpunkter

EU:s luftkvalitetsnormer har uppdaterats för att förbättra luftkvaliteten i Europa och människors hälsa samt för att komma närmare WHO:s riktvärden.

Arbetet för god luftkvalitet är en högt prioriterad fråga för kommunerna, och omfattande insatser görs kontinuerligt för att skydda både miljön och människors hälsa.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är positivt till att på sikt nå WHO:s riktvärden. Det är dock viktigt att förutsättningarna för

kommunerna att nå kraven blir rimliga och realistiska. Det är nödvändigt att åtgärder även vidtas inom ramen för andra direktiv för att det ska vara möjligt att nå de långsiktiga målen.

Naturvårdsverkets förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt – delredovisning

En superstation inrättas för övervakning i urban bakgrund

Enligt det nya luftkvalitetsdirektivet ska en eller flera superstationer för övervakning av luftkvaliteten i urban bakgrund inrättas. Naturvårdsverket föreslår att en sådan station inrättas i Sverige, samt att regeringen ges möjlighet att besluta var den ska placeras. Naturvårdsverket föreslår att superstationen inrättas i någon av storstadsområdena Stockholm, Göteborg eller Malmö.

SKR tillstyrker förslaget att inrätta en superstation i Sverige och att den placeras i någon av de tre föreslagna kommunerna, under förutsättning att kommunen i fråga får full statlig kostnadstäckning, inte bara för upprättandet och investering i ny mätutrustning, årlig analys, drift och underhåll som framgår av förslaget, utan även för de merkostnader som följer av att fullgöra och upprätthålla övervakningen åt staten, så som utökad arbetsinsats för kontroll, information och rapportering till Naturvårdsverket.

Inget undantag för sandning och saltning

Både i det nya och det befintliga luftkvalitetsdirektivet finns möjlighet att göra undantag från miljökvalitetsnormerna inom vissa zoner när överskridanden av gränsvärdena för PM10 i luften beror på resuspension av partiklar efter sandning eller saltning av vägar under vintern. Medlemsländer ska dock kunna bevisa, med tillräcklig säkerhet, att dessa källor orsakar överskridandet.

Naturvårdsverket föreslår att undantaget inte ska genomföras i Sverige av flera skäl bland annat att det riskerar att försämra det skydd för människors hälsa som direktivet syftar till. Naturvårdsverket anför även att tillämpningen av undantaget riskerar att leda till ojämlikhet ifall vissa kommuner väljer att använda undantaget medan andra inte gör det samt att det är svårt att särskilja vilka partiklar som kommer från sandning och saltning respektive från vägbeläggning.

SKR anser att möjligheten till undantag som finns i art. 17 i direktivet bör genomföras i Sverige. SKR har förståelse för komplexiteten vad gäller mätning och analys av vilka partiklar som härrör från sandning och saltning respektive vägslitage men konstaterar att andra länder bland annat Finland

och Estland har genomfört undantaget. De skäl som Naturvårdsverket har angett är inte tillräckligt starka för att avstå. SKR förordar att Sverige genomför undantaget så som det är formulerat i direktivet och på så vis undviker en över- eller underimplementering gällande detta.

Åtgärdsprogram

Naturvårdsverket konstaterar att det behövs nya bestämmelser som genomför luftkvalitetsdirektivet i vissa delar. SKR uppmärksammar att de nya bestämmelserna, som grundar sig på artiklarna i nya luftkvalitetsdirektivet, innebär att kraven skärps för vad ett åtgärdsprogram ska uppnå (5 kap. 10 § MB). Ett åtgärdsprogram ska fastställas senast två år efter det kalenderår som överskridandet registrerades (A § luftkvalitetsförordningen).

I Naturvårdsverkets förslag förtydligas det att alla de åtgärder som behövs för att följa normen ska ingå i åtgärdsprogrammen framöver. SKR är positiv till ett förtydligande i frågan men bedömer att de nya skärpta kraven är en klar ambitionshöjning som kommer att medföra ökade kostnader för kommunerna.

SKR avstyrker det nuvarande förslaget till K § luftkvalitetsdirektivet gällande omprövning. Föreslagen formulering är svårbegriplig och det finns risk att den leder till feltolkningar. SKR anser att formuleringen behöver förenklas och förtydligas särskilt eftersom regleringen ligger till grund för sanktioner i form av vitesföreläggande om åtgärdsprogram inte omprövas i tid.

SKR tillstyrker förslaget att begreppet ”luftkvalitetsfärdplan” i direktivet, inte får eget begrepp utan omfattas av svenska begreppet åtgärdsprogram.

SKR understryker att staten behöver tillhandahålla kompetensutveckling till kommunerna innan denna lagstiftning träder i kraft, då det rör sig om omfattande förändringar. Information behövs till kommuner genom stöd, vägledning, centralt tillhandahållna underlag med beräknade överskridanden, relevanta verktyg som klarar kraven för modellering, kartmaterial och annat underlag som kommunerna behöver få del av, utan kostnad för kommunerna.

Ett problem som har funnits sedan tidigare och som blir än mer aktuellt nu är frågan om ansvarsfördelning och rådighet. Många kommuner har genomfartsleder med tung trafik nära bostadsområden, men ansvaret för vägarna ligger ofta hos Trafikverket. För att förbättra luftkvaliteten kan det vara nödvändigt med åtgärder som träffar den statliga infrastrukturen, vilken kommunen saknar rådighet över samt att det kan ta lång tid innan det genomförs. Trots det är kommunen ansvarig att fastställa åtgärdsprogram inom viss tid.

I det fortsatta arbetet med de föreslagna bestämmelserna behöver ansvarsfördelning och konsekvenserna av bestämmelserna förtydligas. Centrala myndigheter, som Naturvårdsverket och Trafikverket, behöver ha en gemensam bild av hur de nya reglerna om åtgärdsprogram och dess konsekvenser ska hanteras.

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

Luftkvalitetsdirektivet ställer krav på att medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner för överträdelse av kraven i direktivet och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. Vid fastställande av sanktionerna ska medlemsstaterna beakta ett antal kriterier bland annat överträdelsens art, allvar, omfattning och varaktighet, inverkan på befolkningen, om det är en upprepad överträdelse samt de ekonomiska fördelar som den ansvarige har erhållit genom överträdelsen.

Naturvårdsverket föreslår att detta genomförs på så vis att verket ska kunna förelägga en kommun att ta fram ett åtgärdsprogram, om aktuell kommun inte har fastställt eller omprövat ett åtgärdsprogram i tid (5 kap. 11a § MB). Föreläggandet ska förenas med vite och vid bestämmande av vitesbeloppet ska hänsyn tas till de omständigheter som anges i direktivet.

SKR kan godta att det förs in en möjlighet i miljöbalken att förelägga en kommun att fastställa eller ompröva ett åtgärdsprogram i rätt tid i de fall det inte har gjorts, mot bakgrund av att direktivet ställer krav på sanktioner.

SKR avstyrker dock att föreläggandet ska förenas med vite. Att statliga myndigheter ges en möjlighet att förelägga kommuner vid äventyr av vite följer inte befintlig ordning i miljöbalken. Det är högst ovanligt med ekonomiska sanktioner mot myndigheter, vilket också framgår av Naturvårdsverkets genomgång. Mot bakgrund av rättsstatens principer förutsätts kommuner och myndigheter inrätta sig efter gällande rätt och efterkomma beslut. Ett exempel är regleringen i 26 kap. 8 § MB där det framgår att länsstyrelsen har en möjlighet att förelägga kommuner som inte genomför sitt tillsynsuppdrag. Någon möjlighet att förena ett sådant föreläggande med vite finns inte. Motiveringen till det var att det inte bör användas ekonomiska sanktioner för att rätta till brister hos kommuner (se prop. 2019/20:137, sid. 50-51). SKR anser att förslaget även är problematiskt eftersom det inte är säkert att kommunen har full rådighet.

Som också framgår av Naturvårdsverkets redovisning har det även i det tidigare luftkvalitetsdirektivet funnits en reglering om sanktioner utan att Sverige har haft motsvarande reglering om vitesföreläggande mot kommunerna. Tidigare reglering har inte mynnat ut i någon kritik mot att

Sverige skulle ha brustit i genomförandet av direktivet trots frågor från EU-kommissionen. Även detta talar emot behovet av att förena ett föreläggande med vite.

SKR instämmer inte i att regleringen i artikel 29 gällande sanktioner hänger samman med regleringen om rätten till rättslig prövning och möjligheten till skadestånd i artikel 27-28. Tvärtom innebär dessa regleringar i sig incitament att ta fram godtagbara åtgärdsprogram i rätt tid. Som Naturvårdsverket redogör för så har även en rad andra åtgärder vidtagits på senare år för att komma till rätta med de brister som tidigare har funnits avseende framtagande av åtgärdsprogram.

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

Rätten till rättslig prövning

Enligt direktivet ska enskilda och miljö- och hälsoorganisationer ha rätt att få beslut gällande provtagningspunkternas antal och placering samt beslut gällande åtgärdsprogram prövade i domstol.

Klimat- och näringslivsdepartementet föreslår att det genomförs i Sverige genom att införa en rätt för enskilda och sådana organisationer som omfattas av 16 kap. 13 § miljöbalken att göra en framställning till kommunen gällande detta. Slutliga beslut i dessa frågor ska kunna överklagas på samma sätt som andra kommunala beslut enligt miljöbalken, dvs. till länsstyrelsen och därefter till mark- och miljödomstolar. Departementet har motiverat det med att det är de instanser med bäst kompetens i frågan. Tidigare har beslut om att fastställa åtgärdsprogram överklagats till allmän förvaltningsdomstol genom laglighetsprövning. Departementet gör bedömningen att en laglighetsprövning inte är tillräcklig enligt direktivet. Åtgärdsprogram som berörs av rätten till prövning är både luftkvalitetsplaner, luftkvalitetsfärdplaner och kortsiktiga handlingsplaner.

SKR har inget att invända mot departementets förslag avseende möjligheten till domstolsprövning. SKR instämmer i att överklaganden ska begränsas till slutliga beslut samt att det är lämpligt att de följer samma instansordning som andra beslut enligt miljöbalken.

SKR vill dock framhålla att detta kommer att innebära en ökad administrativ börda och ytterligare kostnader för kommunerna i och med att man i ökad utsträckning kommer att behöva engagera sig i domstolsprocesser. Redan idag behöver kommuner lägga resurser på att "försvara" sina val av provtagningspunkter för allmänheten.

I enlighet med syftet med direktivet om att uppnå en bättre luftkvalitet bör inte kommunens arbete med genomförande av åtgärdsprogrammen hindras eller försenas av överklaganden till överinstanser eller otydliga överklagandefrister. Det finns även en risk att olika personer överklagar åtgärdsprogrammen vid olika tidpunkt och med olika yrkanden, vilket kan leda till stora osäkerheter. Det bör därför sättas en tydlig tidsfrist för när ett beslut om åtgärdsprogram kan överklagas samt tydliggöras vad som gäller under tiden för överklagande. Det är väldigt olyckligt om kommunen lägger resurser på att planera och genomföra åtgärder i enlighet med ett åtgärdsprogram som långt senare upphävs eller ändras.

Möjlighet till skadestånd

Enligt direktivet ska fysiska personer som drabbas av hälsoskador till följd av en överträdelse av reglerna om åtgärdsprogram ha rätt till ersättning för dessa skador om överträdelsen har begåtts uppsåtligen eller på grund av vårdslöshet.

Klimat- och näringslivsdepartementet har med anledning av detta föreslagit att staten eller en kommun ska kunna åläggas en skadeståndsskyldighet om ett godtagbart åtgärdsprogram inte har upprättats inom skälig tid på grund av att kommunen genom uppsåt eller oaktsamhet har åsidosatt en skyldighet enligt miljöbalken. Regleringen inkluderar de skador där ett orsakssamband mellan en överskriden norm och skadan är övervägande sannolikt. Rätten till skadestånd ska preskriberas om talan inte har väckts inom fem år efter att den skyldighet vars åsidosättande har orsakat avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram har uppfyllts och den skadelidande fått kännedom om eller skäligen kan antas ha fått kännedom om de omständigheter som grundar rätten till skadestånd.

SKR förstår att Sverige behöver införa en reglering där enskilda ges rätt till skadestånd för att genomföra direktivet. SKR anser dock att det vore bättre att skadeståndsskyldigheten i första hand gäller staten och inte kommunerna.

Dessa processer kan bli känsliga för de personer som väljer att föra en skadeståndstalan eftersom det gäller deras personliga hälsa, inklusive en tvist kring huruvida det finns ett orsakssamband mellan luftkvaliteten och de aktuella hälsoproblemen. Det finns en risk att sådana processer skadar enskildas förtroende för kommunen och i förlängningen även för rättsstaten. Tvister om enskildas hälsa mellan enskilda och deras närmaste myndigheter bör undvikas. Det är ur det perspektivet bättre att en central myndighet deltar i en sådan process. Som framgår av promemorian är detta även det enklaste alternativet att genomföra.

En annan anledning till att lägga skadeståndsansvaret centralt är att det faktum att kommunen inte alltid har full rådighet över orsaken till ett

överskridande och därmed inte heller över lämpliga åtgärder. Många kommuner har genomfartsleder med tung trafik nära bostadsområden, där Trafikverket är ansvarigt.

Det är även stor risk denna reglering kommer att medföra ett ökat arbete för kommunerna att delta i rättsprocesser och en ökad administrativ börda även om det inte föreligger någon rätt till ersättning för den enskilde. Det är resurser som i stället bör läggas på att vid behov ta fram åtgärdsprogram och genomföra åtgärder. Om skadeståndsskyldigheten trots allt ska åvila kommunerna behöver staten finansiera det merarbete som detta medför. I det fall tillstyrker SKR förslaget om att skadeståndsskyldigheten inte ska gälla om kommunen visar att avsaknaden av godtagbart åtgärdsprogram inte är en följd av att kommunen har agerat med uppsåt eller av oaktsamhet.

SKR anser vidare att förslaget är svårläst jämfört med regleringen i direktivet och att det bör ses över och förtydligas för att undvika extra administration till följd av tolkningssvårigheter.

Konsekvenser för kommunerna

Enligt finansieringsprincipen ska staten finansiera nya eller utökade uppgifter som åläggs kommuner och regioner, om dessa uppgifter är obligatoriska och påverkar den kommunala verksamheten. Förslagen omfattar nya obligatoriska uppgifter för kommuner, varpå de ska finansieras av staten i enlighet med finansieringsprincipen.

SKR bedömer att direktivets skärpta gränsvärden kommer leda till att fler kommuner än idag behöver upprätta åtgärdsprogram. Detta kommer ske både från och med 2026 för kommuner som riskerar att inte uppnå de skärpta miljökvalitetsnormerna, och från 2030 för att tillse att faktiska överskridanden av de nya normerna hålls så korta som möjligt.

Det ställs högre kvalitetskrav på modellering, vilket medför högre kostnader för kommunerna. SKR bedömer att de föreslagna förändringarna även leder till ökade personalkostnader, administrativa utgifter och investeringsbehov i kompetensutveckling och systemstöd.

Några exempel på förslag till bestämmelser som påverkar kommunerna är:

- skärpta normer och gränsvärden till 2030, nya tröskelvärden för partiklar
- rättslig prövning för berörd allmänhet som ska kunna överklaga provtagningspunkternas antal och placering, samt åtgärdsprogrammets innehåll och framtagande

- skadeståndsansvar till allmänhet som lidit skada på sin hälsa till följd av överträdelse av reglerna kring åtgärdsprogram
- sanktioner mot kommuner vid överträdelse av nationella bestämmelser
- högre krav på luftkvalitetsmodellering och modellkvalitet
- krav på förebyggande åtgärdsprogram före 2030
- ökade krav på innehåll i åtgärdsprogram
- en ny superstation i stadsmiljö, i en kommun

SKR konstaterar att de nya bestämmelser som föreslås i svensk rätt för att tillgodose tillgången till rättslig prövning och rätten till skadestånd enligt artikel 27 och 28 luftkvalitetsdirektivet inte har funnits tidigare, och innebär skärpta krav.

Regeringen har bedömt att det kommer bli något mer administration för kommunerna på grund av rätten till rättslig prövning och skadestånd, men uppskattar att det inte handlar om större mängder.

SKR konstaterar att den nya lagstiftningen medför en ökad arbetsbörda för kommunerna samt att det sannolikt kommer att se olika ut i olika kommuner. I vissa kommuner finns många engagerade individer med intresse och resurser att driva frågor rättsligt och få åtgärdsprogrammen prövade.

SKR anser även att förslaget om att hantera skadeståndsprocesser innebär en ny svår, komplex och utökad arbetsuppgift i kommunen, vilket om det blir verklighet kräver ny kompetens och resurser för processen. Det innebär även en ökad arbetsbörda i de fall kommunen ska visa att avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram *inte* är en följd av att kommunen med uppsåt eller av oaktsamhet åsidosatt en skyldighet enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till balken.

SKR anser att det finns en del oklarheter kring rättslig prövning och skadestånd i promemorian, som gör det svårt att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna för kommuner. I och med skärpta krav gällande tillåtna halter och när åtgärdsprogram ska vara upprättat samt vilka åtgärder som ska vidtas, kommer det krävas mer resurser för kommuner.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande