

PM Rotel IX (Dnr KS 2025/954)

Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa – författningsförslag med anledning av bestämmelserna i det nya luftkvalitetsdirektivet 2024/2881 samt Naturvårdsverkets delredovisning av regeringsuppdraget med förslag till genomförande

Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet
Remisstid den 27 oktober 2025

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen

Sammanfattning av ärendet

Klimat- och näringslivsdepartementet har tillsänt remissen *Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa* bland annat till Stockholms stad för yttrande.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på regeringens framtagna författningsförslag med anledning av bestämmelserna i det nya luftkvalitetsdirektivet om tillgång till rättslig prövning och rätt till skadestånd samt på Naturvårdsverkets delredovisning av regeringsuppdrag att lämna förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt.

Luftkvalitetsdirektivet syftar till att reducera halterna av luftföroreningar för att därmed minska de negativa effekterna på hälsa och miljö. I remissen lämnas förslag på implementering i svensk rätt i form av ändringar i miljöbalken och i luftkvalitetsförordningen.

Naturvårdsverket fick den 26 september 2024 i uppdrag att lämna förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet 2024/2881 i svensk rätt. Uppdraget delredovisades den 30 maj 2025 och ska slutredovisas senast den 30 november 2025. Remissen avser delredovisningen.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafiknämnden, Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämnd, Järva stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd och Stockholms Stadshus AB. På grund av den korta remisstiden har miljöförvaltningen besvarat remissen genom ett kontorsyttrande.

Stockholms Stadshus AB har avstått från att besvara remissen.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget om att ålägga kommunerna skadeståndsansvar och att kommuner ska kunna vitesföreläggas och anser att skadeståndsansvaret istället bör åläggas staten. Därutöver förordar kontoret att den så kallade urbana superstationen för luftkvalitet i Sverige ska placeras i Stockholms stad men att det samtidigt krävs statlig finansiering för att långsiktigt upprätthålla dess drift.

Miljöförvaltningen avstyrker förslaget om att ålägga kommunerna skadeståndsansvar och anser att skadeståndsansvaret istället bör åläggas staten. Förvaltningen anser att förslaget på nya nationella miljökvalitetsnormer för NO₂, (dygnsmedelvärde) åtminstone behöver motsvara gällande värden och inte vara generösare än de nationella regler som gäller idag och som redan följs. Därutöver lämnar förvaltningen detaljerade svar på specifika förslag i remissen.

Trafiknämnden välkomnar skärpta krav på modellering och mätningar och konstaterar att de skärpta miljökvalitetsnormerna ligger i linje med stadens egna målsättningar. Nämnden anser att det förändrade ansvaret för åtgärdsprogrammen kan leda till minskad samverkan mellan kommuner när staten inte längre har en samordnande roll samt för uteblivna regionala och nationella åtgärder. Därutöver bedömer nämnden att helt säkerställa att staden inte överskrider nivåerna skulle innebära minskad sandning i förebyggande syfte och utökad saltning på platser där gränsvärden riskeras att överskridas, vilket kan medföra en negativ effekt för trafiksäkerhet och på träd och andra växer.

Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämnd anser att den bör involveras i framtagandet av luftkvalitetsplaner utifrån lokal kännedom kring stadsplanering och särskilt känsliga grupper. Nämnden ser positivt på direktivet, som bedöms gå i linje med stadens målsättningar.

Järva stadsdelsnämnd ställer sig positiv till förslaget till ändringar i miljöbalken och luftkvalitetsförordningen och har synpunkter kopplade till ansvarsfördelning och datainsamling.

Södermalms stadsdelsnämnds förhoppning är att föreslagna ändringar i aktuell lagstiftning ska innebära att arbetet för att åstadkomma god luftkvalitet blir verksamt och effektivt då det är en viktig fråga för bland annat människors hälsa.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Jag välkomnar det nya luftdirektivet och dess höjda ambitionsnivå i arbetet för en frisk luft i hela Europa.

Luftkvaliteten i Europa har förbättrats avsevärt de senaste 30 åren i och med att utsläppen av luftföroreningar har minskat kraftigt, så även i Stockholm. Strängare utsläppskrav på fordon och industrier, utbyggnad av fjärrvärme, infasning av renare bränslen och elbilar, miljözoner, trängselskatt och dubbdäcksförbud är åtgärder som har bidragit till förbättringen av luftkvaliteten i staden.

Trots det är luftföroreningar det miljörelaterade problem som orsakar flest dödsfall, till följd av bland annat hjärt- och kärlsjukdomar och luftvägssjukdomar. Fortfarande dör cirka 300 000 människor i förtid per år av förorenad luft inom EU, varav 1000 bor i Stockholm. Detta är djupt allvarliga siffror.

Stockholms stad mäter kontinuerligt luftkvaliteten på platser där vägtrafiken är den största källan till utsläpp av luftföroreningar i staden. Alla miljö kvalitetsnormer enligt luftkvalitetsförordningen (2010:477) klarades år 2024, men ytterligare åtgärder för att sänka halterna, framför allt av kvävedioxid, partiklar (PM10 och PM2.5) och ozon krävs för att klara alla målvärden i det nationella miljö kvalitetsmålet ”Frisk luft” till skydd för människors hälsa. Det är uppenbart att mycket mer måste göras för att skydda de personer som drabbas särskilt hårt av luftföroreningarna, i synnerhet barn.

Fordonsflottan behöver bli renare och trafiken behöver minska. Därför har vi i Stockholms stad satt upp ambitiösa klimat- och miljömål, bland annat en minskad biltrafik med 30 procent, utsläppsfri innerstad och minskade utsläpp från transportsektorn till 80 procent till 2030, samt satt igång ett stort arbete med att bygga ut laddinfrastrukturen.

Därför ställer jag mig generellt positiv till Naturvårdsverkets och Klimat- och näringslivsdepartementets förslag, i synnerhet avseende de skärpta gränsvärdena, kraven på mätningar och modelleringar och att regleringen knyts till WHO:s rekommendationer, som jag anser är i linje med Stockholms stads miljö ambition om frisk luft i hela staden.

Jag är positiv till Naturvårdverket föreslag om att en superstation i urban bakgrund ska drivas i regi av en kommun. Med hänsyn till föroreningshalterna i Stockholmsregionen och det stora antalet människor som vistas i området anser jag att den urbana superstationen ska placeras i Stockholms stad.

Jag delar dock miljöförvaltningens analys att det nya gränsvärdet för kvävedioxid (NO₂) som dygnsmedelvärde i praktiken är mer generöst än de nationella regler som idag gäller enligt luftkvalitetsförordningen (2010:477) och som redan följs. Jag anser därför att gränsvärdet behöver justeras så att det åtminstone motsvarar gällande värden, men allra helst skärpas.

Jag avstryker däremot förslaget om att ålägga kommunerna skadeståndsansvar, som jag anser bör åläggas staten istället.

I övrigt hänvisar jag till stadens interna remissinstansers yttranden.

Stockholm den 22 oktober 2025

Åsa Lindhagen

Bilagor

1. Remiss- *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*, dnr KS 2025/954-1.1
2. Bilaga - *Förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt – delredovisning*, dnr KS 2025/954-1.2
3. Bilaga – *Luftkvalitetsdirektivet 2024*, dnr KS 2025/954-1.3

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Klimat- och näringslivsdepartementet har tillsänt remissen *Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa* bland annat till Stockholms stad för yttrande.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på regeringens framtagna författningsförslag med anledning av bestämmelserna i det nya luftkvalitetsdirektivet om tillgång till rättslig prövning och rätt till skadestånd samt på Naturvårdsverkets delredovisning av regeringsuppdrag att lämna förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt.

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 fick den 26 september 2024 i uppdrag att lämna förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet 2024/2881 i svensk rätt. Uppdraget delredovisades den 30 maj 2025 och ska slutredovisas senast den 30 november 2025. Remissen avser delredovisningen.

I den remitterade delredovisningen lämnar Naturvårdsverket förslag på ändringar i miljöbalken och de ändringar i luftkvalitetsförordningen (2010:477) som följer av ändringarna i miljöbalken, samt en konsekvensanalys av dessa. De förändringar som föreslås behöver vara genomförda i svensk rätt enligt vad som anges i direktivet, det vill säga senast 11 december 2026.

Den remitterade delredovisningen föreslår att en så kallad superstation inrättas för övervakning i urban bakgrund. En kommun som regeringen beslutar ska vara ansvarig för att övervakningen vid denna superstation sker i enlighet med direktivet samt för information och rapportering till Naturvårdsverket.

Vidare föreslås att det fortsatt inte görs något undantag för sandning och saltning, samt att begreppet luftkvalitetsfärdplan bör omfattas av det befintliga begreppet åtgärdsprogram. Ett åtgärdsprogram ska upprättas vid överskridande av en miljökvalitetsnorm om inte annat anges. Huvudregeln ska vara att det är kommuner eller Naturvårdsverket som ska upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram.

Remissen innehåller vidare förslag om tydligare bestämmelser om ett åtgärdsprogramms innehåll, vad det ska uppnå och hur det ska rapporteras, samt att åtgärdsprogram ska omprövas för att hålla överskridandet av miljökvalitetsnormer så kort som möjligt.

Den remitterade delredovisningen innehåller slutligen förslag på att sanktioner mot kommuner som inte fastställer eller omprövar åtgärdsprogram i rätt tid ska kunna utverkas. Staten eller en kommun ska kunna åläggas skadeståndsskyldighet om det har saknats ett godtagbart åtgärdsprogram, om nivån av luftföroreningar har

överskridit den nivå som föreskrivs i en miljökvalitetsnorm och den högre nivån har orsakat personskada.

Remissammanställning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafiknämnden, Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämnd, Järva stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd och Stockholms Stadshus AB. På grund av den korta remisstiden har miljöförvaltningen besvarat remissen genom ett kontorsyttrande.

Stockholms Stadshus AB har avstått från att besvara remissen.

Innehållsförteckning

Stadsledningskontoret	6
Miljöförvaltningen	7
Trafiknämnden	22
Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämnd	24
Järva stadsdelsnämnd	24
Södermalms stadsdelsnämnd	25

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 september 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Av kommunfullmäktiges budget 2025 framgår att luftföroreningar har en negativ påverkan på både miljö och hälsa. Stockholms luftkvalitet har förbättrats och klarar idag miljökvalitetsnormerna på stadens gator men för att skydda vår hälsa måste luftkvaliteten fortsätta förbättras. Staden ska, enligt budget, nå miljömålet för frisk luft samt utreda vilka åtgärder som behöver vidtas för att nå Världshälsoorganisationens (WHO) nya gränsvärden för luftkvalitet. Effektiva insatser ska genomföras för att ytterligare förbättra luftkvaliteten.

Stadsledningskontoret konstaterar att den remitterade delredovisningen innehåller skärpningar av lagstiftningen kring luftkvalitet vilket i sig är i linje med stadens arbete och uppsatta mål.

Däremot vill stadsledningskontoret, med hänvisning till miljöförvaltningens kontorsyttrande, avstyrka följande förslag i remissen.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget om att ålägga kommunerna skadeståndsansvar. Skadeståndsansvaret bör istället åläggas staten.

Skadeståndsansvar kan antas få starkt negativa konsekvenser för allmänhetens förtroende för kommunerna. Skadeståndsansvar är inte heller nödvändigt som påtryckningsmedel mot felande kommuner.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget om att kommuner som inte upprättar eller omprövar åtgärdsprogram ska kunna vitesföreläggas. Något bärande skäl för att frångå principen att undvika ekonomiska sanktioner mot myndigheter har inte framförts i remissen. Införande av möjlighet att förelägga en kommun att upprätta, fastställa eller ompröva åtgärdsprogram är tillräckligt för att tillgodose direktivets krav på sanktioner.

Stadsledningskontoret förordar att den urbana superstationen i Sverige ska placeras på grundval av hänsyn till folkhälsan och miljömässiga grunder. Med hänsyn till föroreningshalterna i regionen och det stora antalet människor som vistas i området bör den urbana superstationen placeras i Stockholms stad. Stadsledningskontoret anser vidare att det krävs statlig finansiering för att långsiktigt upprätthålla driften av en superstation.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 25 september 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Generell inställning

Nämnden vill inledningsvis påpeka att den omständigheten att förslagen har beretts delvis inom Naturvårdsverket och delvis inom klimat- och näringslivsdepartementet innebär en särskild utmaning för remissinstanserna att få en samlad bild av de föreslagna ändringarna. I fråga om t.ex. skadeståndsansvarets placering, som departementet har berett, är förutsättningarna delvis beroende av Naturvårdsverkets bedömning av vilka myndigheter som ska ansvara för att upprätta och fastställa åtgärdsplaner. Konsekvensanalyserna bygger i båda promemoriorna på antaganden om utfallet i den andra utredningen och det saknas således en enhetlig analys av konsekvenserna av förslagen som helhet.

Nämnden anser trots detta att förslagen i promemoriorna generellt kan tillstyrkas, med undantag för förslagen rörande skadeståndsskyldighet för kommunerna. Nämnden utvecklar nedan synpunkterna på de delar av promemoriorna som berör nämndens verksamhetsområde. Synpunkterna följer avsnittsnumreringen i respektive promemoria.

Naturvårdsverkets promemoria

Skärpta normer för luftkvalitet till 2030 (3.2)

Naturvårdsverket anger att det blir skärpta gränsvärdesnormer för luftkvalitet till år 2030. Detta stämmer inte i fråga om kvävedioxid (NO₂). Det nya gränsvärdet för NO₂ är enligt bilaga I, avsnitt 1, tabell 1 50 µ/m³ som dygnsmedelvärde

(överskridande får inte ske mer än 18 ggr per kalenderår). Den gällande, nationella miljökvalitetsnormen för NO₂ om 60 µg/m³ som dygnsmedelvärde (överskridande får ske 7 gånger per kalenderår, se 10 § luftkvalitetsförordningen) är i praktiken strängare än det nya gränsvärde som följer av luftkvalitetsdirektivet. Mätdata från Östra Sveriges luftvårdsförbunds mätstationer visar att den gällande miljökvalitetsnormen följs. Det är inte önskvärt att de nya gränsvärdena medför en försämring av luftkvaliteten. Nämnden anser därför att det för Sveriges del, med stöd av artikel 13.7 luftkvalitetsdirektivet, bör fastställas ett strängare gränsvärde för NO₂ (dygnsmedelvärde) som åtminstone motsvarar gällande krav i luftkvalitetsförordningen.

Flexibilitet i form av tidsfrist (3.6)

Enligt artikel 18.2 i direktivet ges medlemsländerna möjligheter till att förlänga tidsfristen för att klara vissa gränsvärden. I Sverige är det enligt Naturvårdsverkets förslag i första hand kommunerna som kommer att ha ansvar för övervakningen av om normen följs och för att ta fram åtgärdsprogram. Nämnden anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör klargöras om kommunerna kan ta initiativ till att förlänga tidsfristen.

Förstärkta, utökade och förenklade regler kring mätning (3.10) Naturvårdsverket beskriver att luftkvalitetsdirektivet medför en förenkling av de så kallade utvärderingströsklarna, som används för att bestämma vilken omfattning av mätningar som krävs för olika föroreningar. Det är utvärderingströskeln, och inte miljökvalitetsnormen, som styr vilka mätkrav som föreligger. Dagens två typer av trösklar (övre- och nedre utvärderingströsklar) omvandlas till att bara ha en enda typ av utvärderingströskel. Nämnden delar Naturvårdsverkets syn på att detta är en förenkling av nuvarande regler.

Naturvårdsverket beskriver vidare att en ytterligare förändring och förenkling är att det nu endast finns en utvärderingströskel per förorening jämfört med det tidigare direktivet som i flera fall hade flera trösklar per förorening (exempelvis för partiklar PM₁₀ där det fanns utvärderingströsklar både för årsmedel- och dygnsmedelvärden).

Nämnden bedömer att övergången till bara en utvärderingströskel per luftförorening kan medföra oklarheter då det möjliggör att miljökvalitetsnormen överskrids men inte utvärderingströskeln. Nämnden anser att det bör uppdras åt Naturvårdsverket att förtydliga hur kommunerna ska förhålla sig till detta.

Utökad roll för luftkvalitetsmodellering (3.11)

Enligt artikel 8.3 luftkvalitetsdirektivet kommer modelleringstillämpningar att användas för utvärdering från och med två år efter det att kommissionen antagit genomförandeakter enligt artikel 8.7. De antagna genomförandeakterna ska innehålla tekniska detaljer för bl.a. modelleringstillämpningar, inbegripet hur resultat från modelleringstillämpningar och indikativa mätningar ska beaktas vid utvärderingen av luftkvaliteten och hur potentiella överskridanden som identifieras genom dessa utvärderingsmetoder kan verifieras.

Nämnden anser att det varken ur direktivet eller Naturvårdsverkets promemoria kan utläsas hur modelleringstillämpningar förhåller sig till tidsfristen för fastställande av åtgärdsprogram, som utgår från när överskridande registreras. Nämnden uppfattar att registreras i detta sammanhang har innebörden ”observeras” (jfr. ”recorded” i den engelska språkversionen av direktivet) och det behöver klargöras om registreringen ska räknas från när modelleringen utförs eller från det år som modelleringen avser. Förhoppningsvis förtydligas detta redan genom kommissionens genomförandeakter – om inte, behöver det hanteras nationellt genom vägledning.

Ang Naturvårdsverkets utgångspunkter för förslagen till ändringar i lagstiftningen

Naturvårdsverket anför att det anser att det är lämpligt att så mycket som möjligt regleras på förordningsnivå eftersom 5 kap. miljöbalken gäller för miljökvalitetsnormer generellt. Flera av förslagen kräver ändrade bemyndiganden i miljöbalken.

Nämnden har ingen principiell invändning mot den bedömningen, men lämnar nedan närmare synpunkter i sak rörande bemyndigandena.

Inrättande av superstation (avsnitt 4.1)

Naturvårdsverkets förslag

En superstation för övervakning i urban bakgrund ska inrättas. En kommun som regeringen beslutar ska vara ansvarig för att övervakningen sker i enlighet med direktivet samt för information och rapportering till Naturvårdsverket.

Regeringen ska ges möjlighet i 5 kap. 12 § första stycket miljöbalken att besluta om eller föreskriva vilken kommun som ska inrätta en superstation för övervakning i urban bakgrund.

I luftkvalitetsförordningen ska ett tillägg införas att den kommun som regeringen beslutar ska fullgöra de uppgifterna i fråga om kontroll, rapportering och information som gäller för superstationer för övervakning i urban bakgrund och anges i artikel 10 samt i bilagorna V, VI och X till luftkvalitetsdirektivet samt i föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken.

Nämndens synpunkter

Enligt Naturvårdsverkets förslag ska regeringen besluta om placeringen av den urbana superstationen. Naturvårdsverket föreslår vidare att en superstation i urban bakgrund ska drivas i regi av en kommun. Nämnden förordar att beslutet om placering av den urbana superstationen ska göras på miljömässiga grunder. Med hänsyn till föroreningshalterna i regionen och det stora antalet människor som vistas i området anser nämnden att den urbana superstationen ska placeras i Stockholms stad.

Mätningarna på en urban superstation ska börja utföras när direktivets nya krav börjar gälla i december 2026, vilket innebär att tidsplanen för genomförande är mycket snäv. Den aktör som utses att ansvara för en superstation behöver därför få stöd av

Naturvårdverket med att ta fram en färdplan för inrättandet av stationen. Nämnden delar också Naturvårdsverkets bedömning att det krävs statlig finansiering för att långsiktigt säkerställa driften av en superstation.

Nämnden föreslår vidare att Naturvårdverket eller Referenslaboratoriet för mätningar ges i uppdrag att dels initiera ett nätverk eller forum, med tillhörande finansiella anslag, för att säkerställa kompetensförsörjning och kompetensutbyte mellan Sveriges urbana och regionala superstationer och dels initiera och vara drivande i att skapa ett fungerande nätverk mellan EU:s medlemsstater och deras aktörer för superstationer, motsvarande nätverken Fairmode och Aquila. Även ett nordiskt samarbete vore önskvärt.

Enligt luftkvalitetsförordningen är det kommunerna (och Naturvårdsverket) som ansvarar för att kontrollera att miljökvalitetsnormerna följs. Inom ramen för egenkontrollen enligt miljöbalken kontrollerar även andra aktörer, t.ex. Trafikverket, luftkvaliteten. Det finns behov av att klargöra hur kommunerna ska hantera de mätningar som andra aktörer genomför och om de kan läggas till grund för bedömningar av överträdelser.

Inget undantag för sandning och saltning (avsnitt 4.2)

Naturvårdsverkets förslag

Det bör inte införas ett undantag från kravet att fastställa åtgärdsprogram om överskridandet beror på sandning eller saltning av vägar.

Det har sedan förra bedömningen att inte införa undantaget i artikel 17, inte tillkommit någon ny avgörande kunskap som motiverar tillämpning av undantaget eller som underlättar bedömning av bidraget från sand och salt till PM10. Tillämpning av undantaget skulle riskera att försämra det skydd för människors hälsa som miljökvalitetsnormer är avsedda att ge och anses inte heller vara i linje med det centrala målet i både direktivet och det svenska miljökvalitetsmålet Frisk luft, det vill säga att uppnå en luftkvalitet som inte skadar människors hälsa.

Nämndens synpunkter

Nämnden delar Naturvårdsverkets bedömning. Det finns mycket tillgänglig forskning som visar på negativ hälsopåverkan från sandning. Med dagens kunskap och mättekniker är det dessutom nästan omöjligt att ta fram ett pålitligt underlag för att kvantifiera sandningens bidrag till totala halten av partiklar i luften. Ett undantag för sandning vore därför kontraproduktivt och bör inte införas i Sverige.

Vägsalt i luften är visserligen inte hälsofarligt och går att analysera och skiljer sig i de avseendena från sand. Däremot krävs det en separat provtagare, vilket är kostsamt. Detta har testats i Stockholm under några vintrar och saltet har visat sig utgöra ca 7 % av totala halten av PM10.

Även om det inte möter samma praktiska hinder att införa undantag för saltning, framstår det som så kostsamt i förhållande till vinsten att kunna räkna bort en så pass

liten andel av partiklarna att det sannolikt inte kommer vara av intresse för många kommuner.

Nämnden har sammanfattningsvis inte någon principiell invändning mot att det införs ett undantag för saltning, men anser inte att det vore meningsfullt för Stockholms del.

Begreppet luftkvalitetsfärdplan (avsnitt 4.3.2)

Naturvårdsverkets förslag

En luftkvalitetsfärdplan bör omfattas av det befintliga begreppet åtgärdsprogram. Därmed behövs inga ändringar relaterade till luftkvalitetsfärdplan i miljöbalken.

Nämndens synpunkter

Nämnden har inget att erinra mot förslaget.

Ansvar för upprättande och fastställande av åtgärdsprogram (avsnitt 4.3.3)

Naturvårdsverkets förslag

Den kommun inom vilken ett överskridande skett ska vara den kommun som ska upprätta ett förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram, om det inte är fråga om en miljökvalitetsnorm som Naturvårdsverket ska kontrollera enligt 28 § 1, 2 eller 3 luftkvalitetsförordningen. I de fallen ska Naturvårdsverket göra det i stället.

Naturvårdsverket eller den kommun som enligt huvudregeln ska ta fram ett förslag till åtgärdsprogram ska ha möjlighet att lyfta frågan om vem som ska upprätta ett förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram till regeringen, i de fall Naturvårdsverket eller kommunen bedömer att de själva inte ska göra det. Ett sådant överlämnande måste ske inom sex månader efter det kalenderår under vilket överskridandet registrerades. Överlämnande ska bara aktualiseras när det är fråga om särskilda skäl eller betydande gränsöverskridande föroreningar. Regeringen kan då göra avsteg från vem som enligt förordningen ska upprätta förslag till åtgärdsprogram genom att fatta beslut i det enskilda fallet och ange att någon annan myndighet eller kommun ska göra det.

Detta ska regleras i luftkvalitetsförordningen (föreslagna bestämmelser G, H och J §§) och 5 kap. 10 § miljöbalken behöver ändras med nya bemyndiganden som gör detta möjligt genom den nya punkten 5 kap. 10 § miljöbalken andra stycket 4.

Nämndens synpunkter

Kommunernas ansvar att upprätta och fastställa åtgärdsplan Enligt artikel 5 h luftkvalitetsdirektivet ska medlemsstaterna utse

behöriga myndigheter och organ på lämplig nivå att vara ansvariga för att upprätta luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdplaner. Enligt gällande lagstiftning ska kommunerna som kontrollerar om miljökvalitetsnormerna följs underrätta Naturvårdsverket om överskridande kan antas ske eller har skett och Naturvårdsverket ska då undersöka behovet av åtgärdsprogram för att sedan ta

ställning till om det är en länsstyrelse eller kommun som ska upprätta förslag till åtgärdsprogram. Därefter ska verket rapportera sitt ställningstagande till berörd länsstyrelse eller kommun. Den länsstyrelse eller kommun som mottagit rapporten ska snarast upprätta ett förslag till åtgärdsprogram eller överlämna frågan till regeringen för prövning. I vissa fall finns möjlighet för Naturvårdsverket att i stället rapportera behovet direkt till regeringen.

Naturvårdsverket bedömer i sin promemoria att denna ordning riskerar att leda till onödig tidsåtgång och att det, med luftkvalitetsdirektivets tydliga krav på när ett åtgärdsprogram ska upprättas, saknas behov av att en bedömning görs centralt; det är något som kommunerna bör kunna göra själva, eventuellt med stöd av andra myndigheter genom remissförfarande. Naturvårdsverket hänvisar också till att sedan 2010, då luftkvalitetsförordningen trädde i kraft, har nya åtgärdsprogram enbart upprättats och fastställts av kommuner.

Nämnden delar Naturvårdsverkets bedömning att det inte längre kommer att behövas en särskild bedömning av behovet av åtgärdsprogram och att den tidsvinst det innebär är välkommen. Däremot finns skäl att överväga om det är ändamålsenligt att föreskriva att enbart Naturvårdsverket och kommuner ska ansvara för åtgärdsprogrammen och överlämna frågan om ansvar för annan part till regeringens prövning i enskilda fall. Som påpekas i promemorian tar regeringsprövningar ofta lång tid, vilket är till nackdel för den ansvariga myndigheten när frågan väl är avgjord. Behovet av ett regionalt ansvar kan också ha underskattats.

I promemorian anges att det sedan 2010 enbart är kommuner som upprättat och fastställt åtgärdsprogram, vilket inte stämmer. I Stockholms län är det länsstyrelsen som fastställer åtgärdsprogram för kvävedioxid och partiklar (det första beslutades år 2012 och det senaste i december 2023). Även i Västra Götalands län har länsstyrelsen, under 2017, fastställt åtgärdsprogram för luft. När vägtrafik är en väsentlig faktor är det åtminstone i storstadsregionerna svårt att komma tillrätta med överskridandena genom enbart lokala åtgärder då utsläppskällan i många fall även innefattar vägtrafik på statliga vägar.

Att det är länsstyrelsen som är ansvarig innebär att de åtgärder som föreslås behöver kunna godtas av alla berörda kommuner. Det förutsätter förhandlingar, som inte sällan drar ut på tiden, och kompromisser om ambitionsnivåer. Nämnden bedömer att fördelarna med att kommunerna själva ansvarar är att processerna i den delen sannolikt blir kortare och att det blir lättare för kommunerna att kunna välja den ambitionsnivå som passar den enskilda kommunen bäst, utan hänsyn till de övriga berörda kommunernas förutsättningar.

En väsentlig fördel med att länsstyrelsen ansvarar för åtgärdsprogrammen är dock att länsstyrelsen som företrädare för ett större geografiskt område har bättre förutsättningar att nå överenskommelser med aktörer som har både regional och lokal påverkan, som exempelvis Trafikverket. Erfarenhetsmässigt är det betydligt svårare för enskilda kommuner att nå framgång i sådana förhandlingar, samtidigt som det innebär ökad administration för motparten att hantera diskussioner med flera olika

kommuner istället för en länsstyrelse. Det finns därmed en risk för att förhandlingarna drar ut på tiden. Med hänsyn till de nya, kortare fristerna för införande av åtgärdsprogram finns därmed också risk för att överenskommelser med sådana större aktörer om viktiga åtgärder inte kommer kunna tas med i åtgärdsprogrammet. Eftersom inte minst vägtrafiken är en väsentlig faktor för luftkvaliteten både lokalt och regionalt vore det olyckligt om förutsättningarna att inkludera det i åtgärdsprogram- men försämras.

Med Naturvårdsverkets förslag skulle regeringen, efter hänvändelse i enskilda fall, kunna utse länsstyrelsen att ansvara för att upprätta och fastställa ett åtgärdsprogram. Som Naturvårdsverket påpekar riskerar handläggningen hos regeringen att dra ut på tiden och därigenom försämma förutsättningarna för den myndighet som utses att upprätta och fastställa ett effektivt åtgärdsprogram.

Nämnden anser att det därför bör närmare övervägas om länsstyrelserna även med den föreslagna nya systematiken direkt kan åläggas ansvar för att upprätta och fastställa åtgärdsprogram eller i vart fall ges en ledande och samordnande roll.

Det bör också övervägas om länsstyrelsen, istället för regeringen, skulle kunna bemyndigas att utse ansvarig myndighet för åtgärdsprogram i det enskilda fallet. Handläggningen inom länsstyrelsen skulle innebära väsentligt kortare tidsutdräkt.

Eftersom det i många fall är en enskild sektorsmyndighet som påverkar luftkvaliteten bör det också utredas om ansvar för att upprätta åtgärdsprogram kan åläggas sådana myndigheter direkt.

Bemyndigandets placering i 5 kap. miljöbalken

Naturvårdsverket bedömer att de nuvarande bemyndigandena för regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen att besluta om vem som ska upprätta förslag till ett åtgärdsprogram (5 kap. 7 § miljöbalken) och som ska fastställa ett åtgärdsprogram (5 kap. 8 § miljöbalken) ger möjlighet för regeringen att i det enskilda fallet besluta vem som ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram för det fall att regeringen inte ska göra detta själv.

Naturvårdsverket bedömer inte att bestämmelserna ger rätt att föreskriva detta i författning, men noterar att 5 kap. 8 § miljöbalken har använts som bemyndigande för att föreskriva att Trafikverket eller en kommun ska upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram för buller enligt 8a § förordning (2004:675) om omgivningsbuller. Detta förändrar inte Naturvårdsverkets bedömning och verket anser att det därför behövs ett nytt bemyndigande i 5 kap. 10 § miljöbalken.

Frågan har mindre betydelse för nämndens och stadens del, men nämnden vill ändå framhålla att den inte delar Naturvårdsverkets bedömning. I 5 kap. 7 och 8 §§ miljöbalken anges att den som "regeringen bestämmer" ska upprätta åtgärdsprogram. Formuleringen "som regeringen bestämmer" används generellt i miljöbalken för bemyndigande att meddela föreskrift och förekommer såväl med som utan uttrycklig hänvisning till att det handlar om just föreskrift. Se t.ex. även 7 kap. 11 §

miljöbalken, i vilken regeringen får bestämma vilken myndighet som ska pröva dispenser från biotopskydd, och 5 § förordning (1998:1252) om områdesskydd, genom vilken regeringen, med stöd av 7 kap. 11 § har utsett sådana myndigheter. Även i 7 kap. 11 § saknas uttrycklig hänvisning till att bestämmandet ska ske genom föreskrift. Med det förtydligande som nu föreslås blir istället syftet med 5 kap. 7 och 8 respektive 10 §§ miljöbalken oklart och riskerar få en annan innebörd. Om det bedöms finnas behov av förtydliganden av bemyndigandenas innebörd bör de under alla omständigheter samordnas, så att det blir en enhetlig lösning för alla åtgärdsplaner förslagsvis genom förtydligande i 5 kap. 7 och 8 §§ miljöbalken.

Åtgärdsprogram ska upprättas vid överskridande (avsnitt 4.3.4)

Naturvårdsverkets förslag

Ett förslag till åtgärdsprogram enligt luftkvalitetsdirektivet ska upprättas vid överskridande av en miljökvalitetsnorm och det ska fastställas snarast, dock senast två år efter det kalenderår under vilket överskridandet registrerades. Det ska även anges när ett förslag till åtgärdsprogram inte behöver upprättas trots ett överskridande. Detta föreslås ske genom att den som är ansvarig för att upprätta förslag till åtgärdsprogram fattar beslut om att inte upprätta ett förslag. Ett sådant beslut ska kungöras eller på annat sätt spridas till de som berörs av det. En kommun ska dessutom informera Naturvårdsverket om ett sådant beslut.

Nämndens synpunkter

De föreslagna tidsfristerna följer av luftkvalitetsdirektivet. Nämnden konstaterar att fristen för upprättande och fastställande av åtgärdsprogram är förhållandevis snäv, men har i övrigt inget att erinra mot Naturvårdsverkets förslag.

Tydligare bestämmelser om vad ett åtgärdsprogram ska uppnå (avsnitt 4.3.5)

Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket föreslår att det i luftkvalitetsförordningen ska regleras vilka åtgärder som behöver finnas med i ett åtgärdsprogram och effekten av dem för att det ska vara förenligt med luftkvalitetsdirektivet. Detta föreslås införas i J §. Det saknas ett bemyndigande i miljöbalken för regeringen att bestämma vad ett åtgärdsprogram ska uppnå och en sådan regel behöver därför också införas.

Nämndens synpunkter

Nämnden har inga principiella invändningar mot att det i förordning förtydligas vad som ska ingå i ett åtgärdsprogram.

Nämnden vill framhålla att effekten av många vanligt förekommande åtgärder beror på graden av efterlevnad, d.v.s. huruvida dubbförbud, miljözoner eller

hastighetsgränser följs. Bedömningen av effekten av åtgärder som behöver vidtas måste alltså utgå från antaganden om i vilken utsträckning åtgärderna kommer att efterlevas och om meteorologiska förhållanden. Det finns mot den bakgrunden behov av vägledning i fråga om hur effekterna av ett åtgärdsprogram ska presenteras.

För närvarande finns få verktyg för att säkerställa en hög efterlevnad eftersom polisen inte har möjlighet att prioritera den typen av kontroll. Mot den bakgrunden anser nämnden att det finns skäl att utreda om det finns förutsättningar för att låta kommunerna övervaka efterlevnad genom t.ex. kameraavläsningar av registreringsskylt och ge parkeringsvakter tillåtelse att bötfälla parkerade bilar i förbuds-zoner som inte följer regelverk. Det bör också utredas om det finns förutsättningar att införa differentierad trängselavgift som styrmedel. Med ökat ansvar för kommunerna att förbättra luftkvaliteten behövs bättre förutsättningar för kommuner att själva påverka utsläppen av luftföroreningar.

Åtgärdsprogrammet ska omprövas (avsnitt 4.3.6)

Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket föreslår att det i luftkvalitetsförordningen med de kriterier som följer av luftkvalitetsdirektivet regleras när ett åtgärdsprogram ska omprövas. Ett åtgärdsprogram som motsvarar en luftkvalitetsfärdplan enligt luftkvalitetsdirektivet behöver omprövas om överskridandet kvarstår efter den 1 januari 2030 och det inte är säkerställt att åtgärdsprogrammet innehåller de åtgärder som behövs för att hålla överskridandet så kort som möjligt. I övriga fall ska ett åtgärdsprogram omprövas senast fem år efter att det senast skulle ha fastställts om föroreningsnivån överskrids under det tredje kalenderåret efter det att åtgärdsprogrammet senast skulle ha fastställts. Det ska även anges att ett åtgärdsprogram som omprövas ska innehålla ytterligare och effektivare åtgärder för att hålla perioden av överskridande så kort som möjligt. En hänvisning till 5 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken görs även för det fall att en omprövning inte skulle följa av de bestämmelserna om omprövning i luftkvalitetsförordningen. Sammantaget bedöms förslaget leda till att fler åtgärdsprogram omprövas med tätare intervall och detta innebär en viss ökad arbetsbelastning för kommunerna.

Nämndens synpunkter

Förslaget genomför kraven i artikel 19.5. Nämnden noterar att omprövningarna kan väntas medföra viss ökad arbetsbelastning för kommunerna, men har inget att erinra mot förslaget.

Sanktioner mot kommuner enligt artikel 29 (avsnitt 4.5)

Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket föreslår att om en kommun inte fastställer eller omprövar ett åtgärdsprogram i rätt tid, ska Naturvårdsverket 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. Detta föreslås regleras i en ny bestämmelse i 5 kap. 11 a § miljöbalken. Naturvårdsverket bedömer att det inte bör införas några sanktioner mot kommuner i andra avseenden eller mot myndigheter med anledning av luftkvalitetsdirektivet. Det bör inte heller införas några ytterligare sanktioner mot verksamhetsutövare.

Nämndens synpunkter

Nämnden tillstyrker förslaget om möjlighet för Naturvårdsverket att förelägga kommuner kan godtas, men avstyrker att sådant föreläggande ska kunna förenas med vite.

Nämnden konstaterar inledningsvis att direktivet förutsätter att medlemsstaterna inför sanktioner vid brister i fullgörandet av skyldigheterna att fastställa och ompröva åtgärdsprogram. Som framgår av promemorian har Sverige inte infört sanktioner mot myndigheter vid genomförande av andra direktiv på miljöområdet. Sveriges förklaringar till varför så inte har skett har hittills också godtagits av kommissionen. Att i detta sammanhang ändå införa sanktioner skulle alltså avvika från den systematiken. För det bör krävas goda skäl.

Som påpekas i promemorian är det relativt sällsynt i svensk rätt med sanktioner mot myndigheter och det finns inte heller någon befintlig tillsynsmyndighet.

Naturvårdsverket kommer därför till slut- satsen att det inte finns tillräckligt starka skäl för att införa sanktioner mot myndigheter (Naturvårdsverket självt och länsstyrelserna), men att det eventuellt skulle kunna utredas inom en eventuell framtida översyn av sanktionssystemet i sin helhet. Nämnden instämmer i den delen i Naturvårdsverkets bedömning.

I fråga om kommuner gör sig samma försiktiga hållning däremot inte gällande i promemorian. Nämnden känner också till att det förekommer brister i kommunernas arbete med åtgärdsprogram för luftkvalitet och att det är bekymmersamt att det saknas sanktioner då åtgärder inte genomförs. Nämnden delar därför uppfattningen att det bör införas möjligheter att förelägga en felande kommun, i likhet med vad som finns i nuvarande 26 kap. 8 § miljöbalken.

Nämnden anser däremot att det inte framförs några starka argument i promemorian för att förena sådana förelägganden med vite. I promemorian redovisas att regeringen i prop. 2019/20:137, i samband med införandet av 26 kap. 8 § miljöbalken, uttalat att ekonomiska sanktioner inte bör användas för att rätta till brister i tillsynen hos kommuner.

Nämnden anser att regeringens bedömning i prop. 2019/20:137 att ekonomiska sanktioner inte bör användas för att rätta till brister i tillsynen hos kommuner är relevant även i fråga om brister i efterlevnaden av kraven på åtgärdsplaner. Det ligger också i rättsstatsprincipen att kommuner, i likhet med övriga myndigheter, förväntas inrätta sig efter beslut som berör deras verksamhet. Det finns idag inte någon möjlighet alls att förelägga kommuner om åtgärdsplaner och följaktligen kan det inte heller göras gällande några erfarenheter av att kommunerna inte skulle inrätta sig

efter den typen av ingripanden. Det finns enligt nämndens mening inte grund för att anta att kommuner inte skulle rätta sig efter ett föreläggande utan vite.

I promemorian framförs ett antal goda argument mot att införa ekonomiska sanktioner, t.ex. att det blir inkonsekvent när det bara är kommuner, och inte övriga berörda myndigheter, som riskerar sanktion, att det finns risk för parallella processer om överprövning av beslut enligt artikel 27 och 28 eller att kommunerna är beroende av andra aktörers medverkan för att kunna hålla tidsfristerna och att det därför kan framstå som oskäligt att enbart kommuner riskerar sanktioner. Nämnden instämmer i detta.

Nämnden finner sammantaget att det inte framförts tillräckliga skäl för att frånga de hittills gällande principerna och införa ekonomiska sanktioner mot kommuner, som kan väga upp de tungt vägande argumenten emot ett sådant förslag. Förslaget avstyrks därför i den delen.

Klimat- och näringsdepartementets förslag

Rättslig prövning av beslut om fastställande av åtgärdsprogram (3.3.1)

Promemorians förslag

En myndighets beslut i frågor om åtgärdsprogram som avser en miljökvalitetsnorm för luft ska kunna överklagas till mark- och miljö- domstol. En kommuns beslut ska kunna överklagas till länsstyrelsen.

Besluten ska få överklagas även av en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken och av en ideell förening eller annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata intresset av människors hälsa.

Nämndens synpunkter

Enligt artikel 27 i direktivet måste alla beslut, åtgärder och underlåtenheter som rör luftkvalitetsplaner med mera kunna bli föremål för domstolsprövning. Det är upp till medlemsstaten att avgöra i vilket skede i processen överklagande ska kunna ske. Nämnden anser att förslaget att det är beslut om åtgärdsprogram som ska kunna överklagas är väl avvägt. Nämnden har inget att erinra mot förslaget i den delen som rör sakägarkretsens avgränsning.

I promemorian anförs att prövningen i sak och det formella beslutsfattandet väntas medföra ökad administration i någon omfattning. Dessutom måste det antas att en rättighet för berörda att påkalla en sakprövning medför att antalet framställningar ökar. Detta medför enligt promemorian en viss ökad arbetsbörda men inte i sådan omfattning att det är fråga om ökade kostnader som behöver finansieras.

Det är ofta förhållandevis många enskilda som kan antas beröras av åtgärdsprogram. Nämndens erfarenhet är att det finns ett stort intresse och engagemang för luftkvalitet. Möjligheten att överklaga beslut om åtgärdsprogram kan därför komma att nyttjas i

inte obetydlig utsträckning. Det kan innebära en rätt omfattande administration även för beslutsmyndigheten, dels för handläggningen av överklagandena, men inte minst för behovet av att delta i överprövningen. Nämnden anser därför att det finns skäl att närmare utreda finansieringen av de kostnader som är förenade med de nya möjligheterna till överprövning.

I promemorian anförs att det inte finns något starkt behov av en otvetydig startpunkt för överklagandefristen. Istället föreslås det vara en bevisfråga när klaganden fick del av beslutet så att överklagandefristen börjar löpa.

Nämnden delar inte promemorians bedömning. Om åtgärdsprogrammet kan överklagas i praktiken när som helst och därmed riskerar att helt eller delvis upphävas, finns det en uppenbar risk för att det får negativa effekter för genomförandet av åtgärdsprogrammet. Olika personer kan ha olika intressen och framföra olika yrkanden. När yrkandena dessutom kan framföras över tid, beroende på när den enskilde ska anses delgiven, leder det till oklara avgränsningar i fråga om vilka delar av åtgärdsprogrammet som faktiskt gäller.

Tidsutdräkten kan också medföra kostnader för redan vidtagna åtgärder komma att bli onyttiga om åtgärdsprogrammet sedermera upphävs. Nämnden förordar därför att åtgärdsprogrammet delges genom kungörelse och att fristen för överklagande räknas på sedvanligt sätt.

Regeringen ska inte längre fastställa åtgärdsprogram (3.3.2)

Promemorians förslag

Regeringen ska inte längre besluta om fastställande av åtgärdsprogram eller att ett program inte ska fastställas. I stället ska vissa frågor överlämnas till regeringen för prövning under ärendets handläggning.

Den myndighet eller kommun som ansvarar för upprättande av ett förslag till åtgärdsprogram ska få besluta att inte upprätta ett förslag. I det fall de myndigheter och kommuner som berörs av ett förslag till åtgärdsprogram inte är överens om vissa åtgärder, ska den som har upprättat förslaget få fastställa det endast om regeringen först har godkänt åtgärderna.

Naturvårdsverket ska få överklaga ett beslut som rör ett åtgärdsprogram avseende en miljökvalitetsnorm för luft, om det behövs för att tillvarata intresset av att den miljökvalitetsnorm som åtgärdsprogrammet gäller följs.

Nämndens synpunkter

Nämnden har inget att erinra mot förslaget.

Rättslig prövning av provtagningspunkter m.m. (3.3.3)

Promemorians förslag

En kommun ska, efter framställning från en enskild som riskerar att utsättas för olägenhet till följd av att en miljö kvalitetsnorm inte följs eller från en sådan organisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken, pröva dels antalet och placeringen av provtagningspunkter för mätning av vissa luftföroreningar, dels om ett förslag till åtgärdsprogram ska upprättas.

Naturvårdsverket ska, efter framställning från en enskild som riskerar att utsättas för olägenhet till följd av att en miljö kvalitetsnorm inte följs, eller från en sådan organisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken, pröva dels antalet och placeringen av provtagningspunkter för mätning av vissa luftföroreningar, dels om ett förslag till åtgärdsprogram ska upprättas.

Slutliga beslut som rör provtagningspunkter för kontroll av en miljö kvalitetsnorm för luft ska få överklagas på samma sätt som beslut i frågor om åtgärdsprogram som avser en miljö kvalitetsnorm för luft.

Nämndens synpunkter

I likhet med vad som anförs ovan angående förslagen rörande rättslig prövning av beslut om åtgärdsprogram anser nämnden att avgränsningarna av kretsen som föreslås ges rätt att begära prövning är väl avvägda.

Redan idag inkommer synpunkter på provtagningsplatser och nämnden förutser därför att de nya bestämmelserna kan medföra en stor mängd prövningar. Det bör också uppmärksammas att omplacering av mätstationer kan innebära kraftiga fördyrningar och är resurskrävande. Det behöver säkerställas att kommunerna har tillräckliga medel för att kunna hantera sådana kostnader.

I fråga om behov av överklagandefrist, konsekvenserna för kommunerna, behovet av statlig finansiering av kommunernas handläggning av överklaganden och överprövningsprocesserna hänvisas till vad som anförs ovan i avsnittet om rättslig prövning av beslut om åtgärdsprogram.

Ny skadeståndsskyldighet (4.3)

Promemorians förslag

Staten eller en kommun ska kunna åläggas skadeståndsskyldighet, om ett åtgärdsprogram som uppfyller kraven i miljöbalken inte har upprättats inom skälig tid därför att staten eller kommunen med uppsåt eller oaktsamhet har åsidosatt en skyldighet enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till balken.

Skadeståndsskyldighet ska gälla om avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram kan antas vara en bidragande orsak till att nivån av luftföroreningar överstiger den nivå som föreskrivs i en miljö kvalitetsnorm och den högre nivån har orsakat hälsoskada.

En skada ska anses ha orsakats av att en miljökvalitetsnorm inte har följts, om ett sådant orsakssamband är övervägande sannolikt med hänsyn till luftföroreningarnas och skadans art, andra möjliga skadeorsaker och omständigheterna i övrigt.

Skadeståndsskyldigheten ska inte gälla om staten eller kommunen visar att avsaknaden av godtagbart åtgärdsprogram inte är en följd av att staten eller kommunen med uppsåt eller av oaktsamhet har åsidosatt en skyldighet enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till balken.

Rätten till skadestånd ska preskriberas om talan inte väcks vid mark- och miljödomstol inom fem år efter det att den skyldighet vars åsidosättande har orsakat avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram har uppfyllts eller annars upphört, och den skadelidande har fått kännedom om eller skäligen kan antas ha fått kännedom om de omständigheter som grundar rätten till skadestånd.

Nämndens synpunkter

Det ska enligt artikel 28 luftkvalitetsdirektivet finnas en rätt till skadestånd för fysiska personer som orsakas hälsoskada av en överträdelse av de nationella regler som genomför artiklarna 19.1–19.5,

20.1 och 20.2 om luftkvalitetsplaner med mera, om överträdelsen har begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet av de behöriga myndigheterna.

Nämnden anser att det är en väsentlig brist att frågan om ansvaret för åtgärdsprogrammen och frågan om skadeståndsansvaret inte har beretts av samma instans. Konsekvenserna för skadeståndsansvaret behöver ofrånkomligen beaktas vid bestämningen av ansvaret för själva åtgärdsprogrammen.

Nämnden har i samband med att förslaget till nytt luftkvalitetsdirektiv remitterades till medlemsstaterna avstyrkt förslaget att införa möjlighet till skadestånd från den behöriga myndigheten och istället föreslagit att alternativa sätt att tillförsäkra ersättning för dem som lidit personskador, t.ex. genom att inrätta en fond (MHN 2023-04- 25 §14, dnr 2023-3769). I tjänsteutlåtandet i det ärendet anges sammanfattningsvis att det bedöms finnas betydande principiella risker med ett system som ställer enskilda mot myndigheter, i synnerhet när det handlar om enskildas sjukdomsbild, som myndigheten åläggs att motbevisa. Ett sådant system riskerar att allvarligt undergräva allmänhetens förtroende för myndigheterna och istället polarisera parterna. I förlängningen skulle det kunna få mycket stora konsekvenser för den svenska rättsstaten.

Ytterligare en aspekt är att det enligt nämndens erfarenhet i allmänhet inte är de mest utsatta som framställer klagomål till myndigheter eller på annat sätt driver den här typen av frågor, eftersom det ofta saknas kännedom om vilka möjligheter som finns att klaga eller resurser för att väcka talan. Det finns därför en risk för att ersättning inte kommer sökas eller ges till dem som egentligen är mest berörda.

EU har nu valt att införa skadeståndsansvar i artikel 28. Enligt promemorians förslag till ny bestämmelse i 5 kap. 20 § miljöbalken behöver den skadelidande kunna visa att det finns ett övervägande sannolikt orsakssamband mellan skadan och att en miljökvalitetsnorm inte har följts, med hänsyn till luftföroreningarnas och skadans art, andra möjliga skadeorsaker och omständigheterna i övrigt. Ansvar för skada ska inte gälla om staten eller kommunen visar att den inte varit fråga om uppsåtligt eller oaktsamt åsidosättande av skyldighet enligt miljöbalken. Även om svaren därigenom antas fokusera på att bevisa att det inte förelegat uppsåt eller oaktsamhet, så är det uppenbart att en tvist som rör personskada också kommer att innehålla ifrågasättanden av den skadelidandes bevisning.

Nämnden vidhåller att det så långt möjligt bör undvikas att enskilda tvingas driva skadeståndsmål mot de myndigheter som är närmast medborgarna, vilket framförallt är kommunerna som ju också i andra avseenden har många beröringspunkter med och utöver myndighet över enskilda.

Skadeståndsansvaret enligt artikel 28 bör istället åvila en central myndighet. I promemorian (s. 24 f) utgår departementet från att det är staten genom Naturvårdsverket som tar initiativ till åtgärdsplaner och anför att en lättillämpad lösning är att ansvaret för uteblivna eller bristfälliga åtgärdsplaner alltid faller på staten. Naturvårdsverket har nu föreslagit en annan uppdelning av ansvaret för åtgärdsplaner och det får direkta konsekvenser för skadeståndsansvarets placering enligt promemorians förslag.

Även om det skulle innebära att det inte ankommer på Naturvårdsverket att ta initiativ till programmen, så kommer verket med föreslagna ändringar fortsatt ha ett stort ansvar för att säkerställa både att det tas fram åtgärdsprogram och att de åtgärdsprogram som tas fram innehåller tillräckliga åtgärder. Möjligheten för Naturvårdsverket att lyfta bristfälliga åtgärdsprogram till regeringen, med förslag på kompletterande åtgärder, för regeringens fastställande föreslås ska tas bort, men istället ska Naturvårdsverket kunna överklaga beslut om åtgärdsprogram. Härtill kommer förslaget att Naturvårdsverket ska kunna förelägga kommuner som inte fullgör sina skyldigheter att fastställa eller ompröva åtgärdsprogram. Det föreslås inte heller någon ändring i skyldigheterna att redovisa framåtskridandet av programmet till Naturvårdsverket, som då får en nationell helhetsbild av läget, föreslås inte heller ändras. Verket kommer således även framgent ha förutsättningar att ingripa om åtgärdsprogram inte är tillfredsställande. Enligt nämndens mening kan även ett system där det är staten, genom den centrala myndigheten, som är skadeståndsskyldig utgöra incitament för kommunerna att fullgöra sina skyldigheter, om ansvaret för åtgärdsprogrammen åläggs dem i enlighet med Naturvårdsverkets förslag.

Sammantaget talar detta för att skadeståndsansvaret istället bör läggas på den centrala myndigheten. Enligt luftkvalitetsdirektivet är det behöriga myndigheter som ska vara skadeståndsskyldiga. Hur ansvarsfördelningen för åtgärdsplanerna behöver organiseras för att det kriteriet ska vara uppfyllt behöver därför utredas närmare.

Trafiknämnden

Trafiknämnden beslutade vid sitt sammanträde den 25 september 2025 följande.

1. Trafiknämnden beslutar att överlämna trafikkontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Trafiknämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 30 juni 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Trafikkontoret har ansvar för åtgärder som bidrar till att miljökvalitetsnormerna på stadens befintliga vägnät inte överskrids. Trafikkontoret arbetar för att uppnå rådande lagstiftning och även stadens egna målsättning om att luftkvaliteten i Stockholm ska förbättras och halterna av luftföroreningar ska sänkas. Med utgångspunkt i utredningen om vilka åtgärder som krävs för att nå de riktvärden som WHO rekommenderar ska ytterligare insatser genomföras (Miljöprogram 2030).

Mätningar visar att luftkvaliteten i Stockholm generellt har förbättrats under lång tid, men att det fortfarande finns risk för enskilda överskridanden av miljökvalitetsnormer. Under 2024 överskreds normen för kolmonoxid under två dygn vid Sveavägen, orsakat av en bilkortege med fordon utan avgasrening, trots att det redan finns ett åtgärdsprogram riktat mot detta evenemang. Övriga gällande normer klarades samma år.

Med EU:s nya luftkvalitetsdirektiv, ökar risken för överskridanden av miljökvalitetsnormerna, särskilt för kvävedioxid och partiklar. Dessa överskridanden bedöms begränsade till vissa vägar och vägsträckor i staden. Detta innebär att kommunen sannolikt behöver anpassa det befintliga åtgärdsprogrammet för att möta de nya kraven.

Det nya direktivet innehåller även ett nollföroreningsmål för luftföroreningar som ska nås senast 2050. Målet motsvarar i praktiken WHO:s nya rekommendationer. I direktivet anges att det därför är angeläget att anpassa EU:s direktiv till detta. Kontoret anser att det kan vara utmanande att nå målet över hela staden och föreslår därför att målet ska utvärderas löpande av naturvårdsverket.

Ökat ansvar och självständighet i åtgärdsprogram

Kommunen får huvudansvaret för att besluta om och fastställa åtgärdsprogram. Regeringen kommer inte längre att fatta dessa beslut, vilket innebär att kommunen själv måste hantera och driva processen fram till beslut. Tidigare har länsstyrelsen haft ansvar för att samordna och driva processen, vilket har inneburit att de har samordnat kommunerna i länet när det har behövts. Med förändring i huvudansvar kommer kommunen själv att bedriva processen, vilket kan innebära kortare ledtider. Trafikkontoret anser att det finns en risk för minskad samverkan mellan länets kommuner när det inte finns en utpekad samordnande eller huvudansvarig part.

Problemen med höga halter av partiklar och kvävedioxid orsakas till stor del av trafik som inte har ett lokalt ursprung. Utsläppen kommer från regional, nationell och internationell trafik och trafikkontoret anser att många av de åtgärder och styrmedel som krävs för att minska föroreningarna behöver genomföras på regional nivå. Om ansvaret flyttas till kommunerna riskerar programmen att sakna dessa insatser.

Möjlighet till rättslig prövning av kommunens beslut av åtgärdsprogram

Fler beslut kan överklagas, vilket kan innebära att kommunen måste säkerställa väl underbyggda beslutsunderlag och noggrann dokumentation för att klara granskning i länsstyrelse eller domstol. En rättslig prövning av kommunens beslut av åtgärdsprogram kan även innebära utdragna processer, där ser trafikkontoret en risk för att även åtgärderna i åtgärdsprogrammet kan bli försenade.

Antalet överklaganden och skadeståndskrav är i nuläget svårbedömt. I remissens konsekvensanalys är bedömningen att antalet kommer att vara få. Kontoret hade velat se ytterligare motivering till varför denna bedömning görs.

Trafikkontoret önskar att det framöver tydligare specificieras hur kommuner förväntas arbeta med överklaganden och synpunkter, särskilt med tanke på att det är kort tidsfrist på att färdigställa ett åtgärdsprogram (två år från överskridande) och en överklagan kan innebära en lång process.

Ökad administrativ arbetsbörda

Både kungörelse av nya åtgärdsprogram, överklagandemöjligheterna samt begäran av skadestånd kan innebära en ökad administration och resursåtgång på trafikkontoret, vilket kan innebära en ökad belastning på kontorets organisation och budget.

Undantag för sandning och saltning

Kommunen ansvarar för halkbekämpning av gator och gångbanor, vilket i Norden ofta sker med sand och salt. Sand och bergkross bidrar till partiklar i luften när de mals ned, och alternativa metoder är ofta dyra och osäkra. Kontoret delar Naturvårdsverkets bedömning att det är svårt att särskilja partiklar från sandning och partiklar från vägbaneslitage, men utifrån erfarenhet står det klart att sandning bidrar i varierande grad. Detta försämrar möjligheterna att klara föreslagna gränsvärden och normer i direktivet, särskilt för medlemsländer där sandning är nödvändig.

Utan ett undantag riskerar staden att betala viten vissa år på grund av omständigheter som är svåra att kontrollera. Att helt säkerställa att staden inte överskrider nivåerna skulle innebära minskad sandning i förebyggande syfte och utökad saltning på platser där gränsvärden riskeras att överskridas. Beroende på omfattningen kan det innebära att driftavtal behöver avbrytas i förtid innan 2030 och upphandlas på nytt samt ökade kostnader för staden. Minskad sandning och ökad mängd saltning kan medföra en negativ effekt för trafiksäkerhet och en negativ effekt på träd och andra växer. Ett undantag behöver inte innebära att åtgärdsprogram inte tas fram, utan kan utformas

som en funktion där exempelvis en viss andel av överskridanden eller halter räknas av från uppmätta värden.

Kontoret ser också positivt på att andra möjligheter till undantag och flexibilitet behålls, såsom gällande ogynnsamma väderförhållanden eller gränsöverskridande luftföroreningar.

Modellering och beräkningar

Kontoret ser positivt på att reglerna för användande av modellering av luftkvalitet har skärpts. Förslagen bör innebära en mer harmoniserad metodik och kvalitet för modellering och mätning av luftkvaliteten. Det är positivt att modellering eller indikativa mätningar ska användas för att bedöma representativiteten av mätstationer.

Hägersten-Älvsjös stadsdelsnämnd

Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 28 september 2025 följande.

Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Hägersten-Älvsjö stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 3 juli 2025 har i huvudsak följande lydelse.

I Stockholm är trafiken är den främsta källan till luftföroreningar och arbetet med att minska dess påverkan på människors hälsa pågår i stadens arbete med frisk luft utifrån mål 7.1 i Miljöprogram 2030. Ansvariga för genomförande av mål 7.1 är kommunstyrelsen, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Hamn AB. Ansvariga för uppföljning är miljö- och hälsoskyddsnämnden. Förvaltningarna har inget utpekat ansvar för målområde 7.1. och ser därför att ansvaret för att genomföra det omarbetade direktivet bör ligga hos miljö- och hälsoskyddsnämnden tillsammans med trafiknämnden.

Stadsdelsförvaltningarna bör dock inkluderas i ärenden utifrån lokal geografisk kännedom och kännedom kring extra känsliga grupper. Förvaltningen ser positivt på det omarbetade luftkvalitetsdirektivet, eftersom det skärper kraven på att vidta åtgärder vid förhöjda nivåer av luftföroreningar. Att ge ideella föreningar och enskilda personer större befogenhet till att överklaga beslut som rör luftkvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar främjar demokratin. Staden behöver ha beredskap för att eventuell praxis kan komma att påverka tidsramen för stadens processer inom dessa områden. Direktivet går i linje med stadens övriga målsättningar inom miljö och klimat.

Järva stadsdelsnämnd

Järva stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 25 september 2025 följande.

1. Järva stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Järva stadsdelsnämnd beslutar om omedelbar justering.

Järva stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 1 juli 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget till ändringar i miljöbalken och luftkvalitetsförordningen som ett steg i att genomföra EU:s reviderade luftkvalitetsdirektiv. Förvaltningen anser att förslaget ligger väl i linje med Stockholms stads miljömål 7 Ett Stockholm med frisk luft och god ljudmiljö genom att bidra till bättre luftkvalitet och stärkt folkhälsa, särskilt för känsliga grupper i tätbebyggda delar av staden. Förvaltningen anser att förslaget även har en tydlig koppling till miljömål 1 En rättvis och inkluderande omställning genom att ge medborgare ökade möjligheter till insyn, inflytande och möjlighet att driva miljöfrågor och frågor om miljö rättvisa.

Miljöförvaltningen genom SLB-analys ansvarar för övervakningen av luftmiljön i Stockholm därför ser förvaltningen att det är lämpligt att frågan om implementeringen av direktivet fortsatt behandlas och samordnas centralt i staden. Förvaltningen anser att stadsdelsförvaltningarna kan/bör inkluderas i detta arbete då stadsdelsförvaltningarna har kunskap om de lokala förhållandena, ansvarar för verksamheter där känsliga grupper såsom barn och äldre vistas i samt har kontakt med invånare. Förvaltningen anser att det är viktigt att insatserna anpassas efter lokala behov och att luftkvalitetsarbetet integreras i det bredare sociala och ekologiska hållbarhetsarbetet i staden och stadsdelarna.

Förvaltningen ser en risk för att den nya möjligheten till överklagan och rättslig prövning kan leda till ett ökat fokus på datainsamling. Detta kan i praktiken binda resurser till tekniska processer snarare än till konkreta åtgärder. Förvaltningen vill betona vikten av att miljödata används som ett verktyg och att den ska kompletteras med lokal kunskap, dialog med boende om deras upplevelser och konkreta insatser som förbättrar luften där människor faktiskt vistas.

Södermalms stadsdelsnämnd

Södermalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 18 september 2025 följande.

Stadsdelsnämnden överlämnar stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Södermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 19 augusti 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsdelsförvaltningen saknar nödvändig kompetens för att kunna lämna synpunkter på förslaget till ändringar i miljöbalken och luftkvalitetsförordningen med anledning av EU:s nya luftkvalitetsdirektiv.

Förvaltningens förhoppning är däremot att föreslagna ändringar i aktuell lagstiftning ska innebära att arbetet för att åstadkomma god luftkvalitet blir verksamt och effektivt då det är en viktig fråga för bland annat människors hälsa.

Barnrättsanalys

Förvaltningen gör bedömningen att förslag inte har några direkta kopplingar till barnkonventionen varför en barnanalys av förslaget inte genomförts.

Jämställdhetsanalys

Förvaltningen gör bedömningen att förslaget inte ger några direkta konsekvenser utifrån ett könsperspektiv varför en jämställdhetsanalys av förslaget inte genomförts.