



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2025-05-15

Ärendenummer:
NV-07169-24

Förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt – delredovisning

Redovisning av ett regeringsuppdrag

Innehåll

SAMMANFATTNING	4
Naturvårdsverkets förslag och bedömningar	4
1. FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	5
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)	5
1.2 Förslag till förordning om ändring i luftkvalitetsförordning (2010:477)	8
2. INLEDNING	12
2.1 Uppdraget	12
2.2 Tolkning och avgränsning	13
2.3 Genomförande	14
2.4 Dialog med aktörer	14
3. EU:S LUFTKVALITETSDIREKTIV	16
3.1 Revideringen av direktivet	16
3.2 Skärpta normer för luftkvalitet till 2030	17
3.3 Långsiktigt nollföroreningsmål till 2050	18
3.4 Regelbunden översyn	19
3.5 Förstärkta krav på exponeringsminskning	19
3.6 Flexibiliteter i form av tidsfrist och undantag	19
3.7 Förtydligade regler kring åtgärdsprogram	20
3.8 Utökade bestämmelser kring sanktioner vid överträdelse	21
3.9 Nya bestämmelser kring rättslig prövning och skadestånd	21
3.10 Förstärkta, utökade och förenklade regler kring mätning av luftföroreningar	22
3.11 Utökad roll för luftkvalitetsmodellering	23
3.12 Tydligare regler kring tillgängliggörande av information till allmänheten	23
3.13 Rapportering	24
4. NATURVÅRDSVERKET FÖRSLAG OCH BEDÖMNINGAR	25
4.1 En superstation inrättas för övervakning i urban bakgrund (artikel 10)	25
4.2 Fortsatt inget undantag för sandning och saltning (artikel 17)	33
4.3 Åtgärdsprogram (artikel 19)	38
4.3.1 Några utgångspunkter för Naturvårdsverkets förslag kring åtgärdsprogram	38
4.3.2 Begreppet luftkvalitetsfärdplan bör omfattas av det befintliga begreppet åtgärdsprogram	38
4.3.3 Kommuner eller Naturvårdsverket ska som huvudregel upprätta förslag till, och fastställa åtgärdsprogram	40

4.3.4	Ett åtgärdsprogram ska upprättas vid överskridande av en miljökvalitetsnorm om inte annat anges	45
4.3.5	Tydligare bestämmelser om vad ett åtgärdsprogram ska uppnå	50
4.3.6	Åtgärdsprogram ska omprövas för att hålla överskridandet så kort som möjligt	52
4.3.7	Bemyndigandet för rapportering om åtgärdsprogram bör förtydligas	54
4.4	Förtydligat ansvar vid gränsöverskridande luftföroreningar (artikel 21)	55
4.5	Sanktioner mot kommuner som inte fastställer eller omprövar åtgärdsprogram i rätt tid (artikel 29)	57
4.6	Bemyndigandet som avser kontroll behöver förtydligas och utökas (artikel 5, 22 och 23)	71
5.	KONSEKVENSER AV FÖRSLAG	77
5.1	Bakgrund och problembeskrivning	77
5.2	Referensalternativet – ingen åtgärd	78
5.3	Övergripande om konsekvenser av förslagen	78
5.4	Konsekvenser för företag och organisationer	80
5.5	Konsekvenser för myndigheter	80
5.5.1	Konsekvenser för Naturvårdsverket	80
5.5.2	Konsekvenser för länsstyrelser	81
5.5.3	Konsekvenser för andra centrala myndigheter	81
5.6	Konsekvenser för kommuner	82
5.7	Statsfinansiella konsekvenser	84
5.8	Övriga konsekvenser	84
5.9	Ikraftträdande och behovet av särskilda informationsinsatser	85
5.10	Överensstämmelse med EU-rätt	86
5.11	Osäkerheter och utvärderingsbehov	86
5.11.1	Osäkerheter	86
5.11.2	Utvärdering	87
6.	KÄLLFÖRTECKNING	88
BILAGA 1	REGERINGSUPPDRAGET	92
BILAGA 2	LUFTKVALITETSSITUATIONEN OCH AKTÖRER	95
	Hur ser luftkvalitetssituationen ut i Sverige idag?	95
	Aktörer	96
	Kontroll av miljökvalitetsnormerna för utomhusluft	96
	Åtgärdsprogram och andra sätt att förbättra luftkvaliteten	97
BILAGA 3	DET SVENSKA REGELVERKET	98

Sammanfattning

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

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.

I denna delredovisning 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.

Naturvårdsverkets förslag och bedömningar

Naturvårdsverket lämnar i denna delredovisning förslag för de delar av direktivet där vi bedömer att det behövs ändringar i miljöbalken och tillhörande ändringar i luftkvalitetsförordningen. Vi redovisar även en bedömning av ett undantag enligt direktivet samt några bedömningar som inte innebär ändringar i miljöbalken, men där det skulle behövas ändringar i miljöbalken om en annan lösning väljs än den som Naturvårdsverket föreslår. Följande förslag och bedömningar lämnas:

- En superstation inrättas för övervakning i urban bakgrund
- Fortsatt inget undantag för sandning och saltning
- Begreppet luftkvalitetsfärdplan bör omfattas av det befintliga begreppet åtgärdsprogram
- Kommuner eller Naturvårdsverket ska som huvudregel upprätta förslag till, och fastställa åtgärdsprogram
- Ett åtgärdsprogram ska upprättas vid överskridande av en miljökvalitetsnorm om inte annat anges
- Tydligare bestämmelser om vad ett åtgärdsprogram ska uppnå
- Åtgärdsprogram ska omprövas för att hålla överskridandet så kort som möjligt
- Bemyndigandet för rapportering om åtgärdsprogram bör förtydligas
- Förtydligat ansvar vid gränsöverskridande luftföroreningar
- Sanktioner mot kommuner som inte fastställer eller omprövar åtgärdsprogram i rätt tid
- Bemyndigandet som avser kontroll behöver förtydligas och utökas

1. Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

Miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning

Åtgärdsprogram

7 §

Om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm *eller* för att skydda kvaliteten på dricksvatten, ska regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm, för att skydda kvaliteten på dricksvatten *eller följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*, ska regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan följas på grund av att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, ska ett förslag till åtgärdsprogram upprättas för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att följa normen förekommer.

Den som upprättar ett förslag till åtgärdsprogram ska

1. genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt ge de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet tillfälle under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget, och

2. i en särskild sammanställning redovisa synpunkterna och hur hänsyn tas till dem samt se till att sammanställningen finns tillsammans med de övriga handlingarna i ärendet.

10 §

Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram ska prövas av regeringen.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska upprättas, vad sådana program ska innehålla *och* hur samråd ska ske.

Regeringen får meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska tillgängliggöras *och* följas upp.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om

1. hur åtgärdsprogram ska upprättas, vad sådana program ska innehålla *och uppnå samt* hur samråd ska ske,

2. hur åtgärdsprogram *och beslut om åtgärdsprogram* ska tillgängliggöras,

3. hur åtgärdsprogram ska följas upp *och rapporteras*,

4. vilka myndigheter eller kommuner som ska upprätta förslag till åtgärdsprogram och fastställa åtgärdsprogram, och

5. i vilka fall och vid vilken tidpunkt som förslag till åtgärdsprogram ska upprättas och åtgärdsprogram fastställas för åtgärdsprogram som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

11 a §

Naturvårdsverket får förelägga en kommun som inte inom den tid som följer av denna balk eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken fastställer eller omprövar ett åtgärdsprogram som genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2024/2881 av den 23 oktober 2024 om luftkvalitet och renare luft i Europa att göra det. Föreläggandet får förenas med vite.

Vid fastställandet av vitesbeloppet ska utöver vad som framgår av 3 § lagen (1985:206) om viten följande omständigheter beaktas

1. överträdelsens art, allvar, omfattning och varaktighet,

2. överträdelsens inverkan på de känsliga och utsatta grupper, befolkning i övrigt eller den miljö som påverkas av överträdelsen med beaktande av målet att uppnå en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön,

3. om överträdelsen har skett endast en gång eller vid upprepade tillfällen,

4. om det tidigare har utfärdats ett vite för överträdelsen, och

5. de ekonomiska fördelar som kommunen har erhållit genom överträdelsen om dessa kan fastställas.

Kontroll

12 §

Regeringen ska, i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas, även besluta vilka som ska kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om provtagning och andra metoder för att kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs samt om godkännande av mätmetoder och mätutrustning.

Regeringen ska, i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas, även besluta *eller föreskriva* vilka som ska kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs *och vilka som ska ansvara för den kontroll av luftkvaliteten i övrigt som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. provtagning och andra metoder för att kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs,

2. godkännande av mätmetoder, mätutrustning, nätverk och laboratorier (mätsystem), och
3. information och rapportering om luftkvalitet.

Gränsöverskridande luftföroreningar

19 §

Om gränsöverskridande transport av luftföroreningar från en eller flera av den Europeiska unionens medlemsstater bidrar avsevärt till överskridandet av ett gränsvärde, ett målvärde för ozon, en skyldighet för genomsnittlig exponeringsminskning eller ett tröskelvärde för larm enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2024/2881 av den 23 oktober 2024 om luftkvalitet och renare luft i Europa ska regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer tillämpa artikel 21 i direktivet.

1.2 Förslag till förordning om ändring i luftkvalitetsförordning (2010:477)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Kontroll av luftkvaliteten

26 a §

Den kommun som regeringen beslutat ska inrätta en superstation för övervakning i urban bakgrund ska fullgöra de uppgifter i fråga om kontroll, rapportering och information som gäller för superstationer för övervakning i urban bakgrund och anges i

1. artikel 10 samt bilaga V, bilaga VI och bilaga X till luftkvalitetsdirektivet, och

2. föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken.

Åtgärdsprogram

31 §

Naturvårdsverket ska undersöka behovet av ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken

1. efter en underrättelse enligt 30 §, eller

2. om kontrollen enligt 28 § 1, 2 eller 3 visar att en föroreningsnivå som anges i miljökvalitetsnormerna kan antas komma att överskridas.

Om Naturvårdsverket bedömer att ett åtgärdsprogram behövs, ska myndigheten rapportera detta till den berörda länsstyrelsen eller kommunen.

Naturvårdsverket ska rapportera behovet av åtgärdsprogram till regeringen om det

1. finns särskilda skäl för att det inte ska vara en länsstyrelse eller en kommun som upprättar ett förslag till eller fastställer ett åtgärdsprogram, eller

2. behövs ett åtgärdsprogram på grund av betydande gränsöverskridande föroreningar som innebär att artikel 25 i luftkvalitetsdirektivet ska tillämpas.

När Naturvårdsverket rapporterar att det finns behov av ett åtgärdsprogram ska myndigheten ange när åtgärdsprogrammet senast ska vara fastställt.

A §

Ett förslag till åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken ska upprättas om en föroreningsnivå som anges i XX överskrider och annat inte följer av denna förordning. Skyldigheten att upprätta ett förslag till åtgärdsprogram gäller även innan den tidpunkt som miljökvalitetsnormen senast ska följas.

Förslaget till åtgärdsprogram ska fastställas enligt 5 kap. 8 § första stycket miljöbalken snarast, dock senast två år efter det kalenderår under vilket överskridandet registrerades.

B §

Den myndighet eller kommun som ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram för ozon enligt A § får besluta att inte göra det när

1. det inte finns några goda förutsättningar för att minska ozonkoncentrationerna med beaktande av geografiska och meteorologiska förhållanden, och

2. åtgärderna för att minska ozonkoncentrationerna skulle medföra oproportionerliga kostnader.

32 §

En länsstyrelse eller en kommun som har tagit emot en rapport enligt 31 § andra stycket ska snarast upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Om den berörda länsstyrelsen eller kommunen inte instämmer i Naturvårdsverkets bedömning av behovet av åtgärdsprogrammet eller av vem som ska upprätta programmet, får länsstyrelsen eller kommunen med ett eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning.

C §

Den myndighet eller kommun som ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram enligt A § får besluta att inte göra det när

1. det är fråga om ett överskridande av ett värde som inte får överskridas från och med den 1 januari 2030 och överskridandet skett innan denna tidpunkt, och

2. referensscenariot enligt punkt A.5. i bilaga VII luftkvalitetsdirektivet visar att det överskridna värdet kommer att uppnås senast den 1 januari 2030 med de åtgärder som redan är i kraft.

D §

Den myndighet eller kommun som ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram enligt A § får besluta att inte göra det när

1. ett åtgärdsprogram för att följa en miljökvalitetsnorm enligt XX som inte får överskridas från och med den 1 januari 2030 redan har fastställts till följd av ett överskridande innan denna tidpunkt,

2. överskridandet kvarstår efter den 1 januari 2030, och

3. det är säkerställt att det fastställda åtgärdsprogrammet innehåller de åtgärder som behövs för att hålla överskridandet så kort som möjligt.

E §

Den myndighet eller kommun som ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram enligt A § får besluta att inte göra det om ett redan fastställt åtgärdsprogram som avser samma förorening ska omprövas enligt K §.

F §

Den myndighet eller kommun som fattar beslut enligt B, C, D eller E § ska genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt ge myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av beslutet upplysning om att myndigheten eller kommunen beslutat att inte upprätta ett förslag till åtgärdsprogram och under vilken tid som beslutet kan överklagas.

Myndigheten eller kommunen ska skicka beslutet till Naturvårdsverket. Detta gäller inte om Naturvårdsverket fattat beslutet.

G §

Den myndighet eller kommun som enligt denna förordning ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram enligt A § får i stället överlämna frågan om vem som ska upprätta förslaget till regeringen för prövning enligt 5 kap. 7 § första stycket miljöbalken om

- 1. det finns särskilda skäl för att någon annan myndighet eller kommun ska upprätta förslaget, eller*
- 2. förslaget ska upprättas på grund av betydande gränsöverskridande föroreningar som innebär att artikel 21 i luftkvalitetsdirektivet ska tillämpas.*

Ett överlämnande enligt andra stycket ska göras snarast, dock senast 6 månader efter det kalenderår under vilket överskridandet registrerades.

En myndighet eller kommun som överlämnat frågan om upprättande av åtgärdsprogram till regeringen ska informera Naturvårdsverket om överlämnandet. Detta gäller inte om Naturvårdsverket överlämnat frågan.

H §

Naturvårdsverket ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram enligt A § när det är fråga om en föroreningsnivå som Naturvårdsverket ska kontrollera enligt 28 § 1, 2 eller 3.

Naturvårdsverket behöver inte upprätta ett förslag till åtgärdsprogram om

- 1. Naturvårdsverket fattat beslut enligt B, C, D eller E §, eller*
- 2. regeringen enligt 5 kap. 7 § första stycket miljöbalken bestämt annat.*

I §

En kommun ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram enligt A § när överskridandet har skett inom kommunen. Kommunen behöver inte upprätta ett förslag till åtgärdsprogram om

- 1. det är fråga om en sådan föroreningsnivå som avses i H §,*

2. kommunen fattat beslut enligt B, C, D eller E §, eller

3. regeringen enligt 5 kap. 7 § första stycket miljöbalken bestämt annat.

J§

Ett åtgärdsprogram ska innehålla de åtgärder som behöver vidtas för att följa miljö kvalitetsnormen samt för att hålla perioden av överskridande så kort som möjligt och under inga omständigheter längre än fyra år från det kalenderår som överskridandet registrerades.

Om det är fråga om ett åtgärdsprogram som fastställts till följd av ett överskridande av ett värde som ska vara uppfyllt senast den 1 januari 2030 och överskridandet skett innan denna tidpunkt ska åtgärdsprogrammet innehålla de åtgärder som behöver vidtas för att innan den tidpunkten uppnå värdet.

K§

Ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa ett värde som inte får överskridas från och med den 1 januari 2030 till följd av ett överskridande innan denna tidpunkt ska omedelbart omprövas om

1. överskridandet kvarstår efter den 1 januari 2030, och

2. det inte är säkerställt att åtgärdsprogrammet innehåller de åtgärder som behövs för att hålla överskridandet så kort som möjligt.

Ett åtgärdsprogram som inte omprövas enligt första stycket ska ha omprövats senast fem år efter att det senast skulle ha fastställts om överskridandet av föreningsnivån kvarstår under det tredje kalenderåret efter det att åtgärdsprogrammet senast skulle ha fastställts.

Ett åtgärdsprogram som inte omprövas enligt första eller andra stycket ska omprövas enligt 5 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken.

Ett åtgärdsprogram som omprövas ska innehålla ytterligare och effektivare åtgärder för att hålla perioden av överskridande så kort som möjlig.

2. Inledning

2.1 Uppdraget

Den 26 september 2024 fattade regeringen beslut om att ge Naturvårdsverket i uppdrag att lämna förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet 2024/2881 i svensk rätt.¹ Det nya luftkvalitetsdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2024/2881, är en sammanslagning av direktiv 2004/107/EG om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften och direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa. Direktivet trädde i kraft 10 december 2024 och ska vara genomfört i svensk rätt senast 11 december 2026.²

Enligt uppdraget ska Naturvårdsverket:

- föreslå de författningsändringar som behövs för att uppfylla det nya direktivets krav, förutom vad gäller artiklarna 27 och 28 i direktivet,
- se över Sveriges zonindelning för luftkvalitet,
- ge förslag på hur den befintliga lagstiftningen, inklusive de svenska miljökvalitetsnormerna, som går utöver gällande direktiv kan anpassas till det nya luftkvalitetsdirektivet. Vad gäller de miljökvalitetsnormer som går utöver det nya direktivet ska Naturvårdsverket även ge förslag på vilka som bör behållas utifrån ett hälsoperspektiv,
- redogöra för möjliga undantag enligt direktivet, analysera tillämpligheten och ge förslag på hur dessa kan tillämpas,
- genomföra en konsekvensanalys av de föreslagna författningsändringarna.

Uppdraget ska delredovisas med förslag på lagändringar, tillhörande förordningsändringar samt en konsekvensanalys av dessa senast den 30 maj 2025. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 november 2025. I uppdraget ingår att ha en löpande dialog med Regeringskansliet (Klimat- och näringsdepartementet) om uppdraget och om hur det fortskrider. I uppdraget ingår också att ha dialog med berörda branscher i relevanta delar.

I denna delredovisning återfinns förslag för de delar av direktivet där Naturvårdsverket bedömer att det behövs ändringar i miljöbalken och förslag till ändringar i luftkvalitetsförordningen (2010:477), som följer av ändringarna i

¹ Regeringsbeslut, Uppdrag till Naturvårdsverket att lämna förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt. KN2023/00745 (delvis). 2024-09-26. Uppdraget framgår i sin helhet av bilaga 1.

² I denna skrivelse benämns det nya EU-direktivet 2024/2881 om luftkvalitet och renare luft i Europa för "luftkvalitetsdirektivet" eller "direktivet". Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa, i lydelsen enligt kommissionens direktiv (EU) 2015/1480, benämns "tidigare luftkvalitetsdirektivet" och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften benämns "direktivet om metaller och PAH". Tillsammans benämns de som "de tidigare luftkvalitetsdirektiven".

miljöbalken, samt en konsekvensanalys av dessa. Vi redovisar även förslag och bedömningar kring en typ av undantag enligt direktivet — undantag om när ett åtgärdsprogram ska tas fram.

I slutredovisningen kommer de delar av direktivet där det finns behov av att endast ändra i luftkvalitetsförordningen redovisas, inklusive en konsekvensanalys av förslagen. Slutredovisningen ska även omfatta förslag om hur den befintliga lagstiftningen, inklusive de svenska miljökvalitetsnormerna, som går utöver gällande direktiv kan anpassas till det nya luftkvalitetsdirektivet. Vidare ska Naturvårdsverket redovisa vilka miljökvalitetsnormer som går utöver det nya direktivet som bör behållas utifrån ett hälsoperspektiv. I slutredovisningen redovisas även förslag och bedömningar kring andra undantag enligt direktivet som inte ingår i denna delredovisning och en översyn av Sveriges zonindelning för luftkvalitet.

Det finns även delar av direktivet som kommer att genomföras i Naturvårdsverkets föreskrifter, vilket inte ingår i uppdraget.

2.2 Tolkning och avgränsning

Ett antal bemyndiganden i miljöbalken behöver förtydligas för att ett lämpligt genomförande av direktivet ska kunna ske i luftkvalitetsförordningen och Naturvårdsverkets föreskrifter. De förslag till förändringar av bemyndiganden i miljöbalken som behövs redovisas i delredovisningen, men alla tillhörande följdändringar i luftkvalitetsförordningen redovisas inte i delredovisningen. Detta har stämts av med Regeringskansliet. I den mån följdändringar inte redovisas i delredovisningen anges skälen för detta i det avsnitt där förslaget till ett ändrat bemyndigande redogörs för.

I slutredovisningen kommer Naturvårdsverket att föreslå ytterligare ändringar i luftkvalitetsförordningen. I delredovisningen har vi därför valt att inte numrera föreslagna paragrafer i förordningen. Paragrafernas numrering kommer i stället att presenteras samlat i slutredovisningen då samtliga förslag till ändringar i förordningen är framarbetade.

De förslag till genomförande som Naturvårdsverket presenterar här påverkas delvis av förslagen till genomförande till följd av artikel 27 och 28 i direktivet, som handlar om tillgång till rättslig prövning och skadestånd. Förslagen bereds separat genom framtagandet av en promemoria i Regeringskansliet. Promemorian har inte publicerats i skrivande stund. Vi har haft en dialog med Regeringskansliet om förslagen i den kommande promemorian och tagit hänsyn till förslagen i utkastet så långt det varit möjligt. I skrivelsen benämns denna som utkast till promemoria.

Naturvårdsverket har vid utformning av förslaget gällande sanktioner beaktat promemorians utkast till förslag om att genomföra bestämmelserna om tillgång till rättslig prövning och skadestånd och de konsekvenser det kan få när det gäller möjligheter till efterlevnad av luftkvalitetsdirektivets bestämmelser. När det gäller förslagen om åtgärdsprogram har Naturvårdsverket beaktat promemorians utkast till förslag om att Naturvårdsverket ska kunna överklaga frågor om

åtgärdsprogram. För att kunna fullgöra detta har vi föreslagit att en myndighets eller kommuns beslut att inte upprätta ett förslag till åtgärdsprogram ska skickas till Naturvårdsverket. För att enskilda och vissa organisationer ska få kännedom om beslutet har Naturvårdsverket föreslagit att de ska kungöras. Detta eftersom de föreslås kunna överklaga beslut om åtgärdsprogram enligt utkastet till promemoria.

Naturvårdsverket redogör i denna skrivelse för möjliga undantag enligt direktivet i den mån sådana undantag kräver ändringar i miljöbalken eller sådana följdändringar i luftkvalitetsförordningen som ska delredovisas. Vi har identifierat tre situationer som kan betraktas som undantag enligt direktivet. Den första är möjligheten att under vissa förutsättningar skjuta på kravet att uppfylla vissa miljökvalitetsnormer till en senare tidpunkt än den 1 januari 2030. Den andra är att det inte ska betraktas som ett överskridande om överskridandet under vissa förutsättningar beror på naturliga källor. Den tredje är att direktivet ger möjlighet att i vissa fall inte ställa krav på ett luftkvalitetsplan trots att det är fråga om ett överskridande. I det sista fallet är det främst undantaget för saltning och sandning under vintern som ska framhållas. En mer utförlig redogörelse återfinns i avsnitt 3.6. I slutredovisningen kommer Naturvårdsverket att redogöra för de undantag enligt direktivet som inte ingår i denna delredovisning, analysera tillämpligheten och ge förslag på hur dessa kan tillämpas.

2.3 Genomförande

Uppdraget har genomförts av Naturvårdsverket i projektform.

I framtagandet av denna skrivelse har följande personer från Naturvårdsverket deltagit: Stina Ausmeel, Hilma Engholm, Hans Hjortsberg (samhällsekonom), Emelie Jonsson (miljöjurist), Henrik Larsson, Petter Larsson Garcia (miljöjurist), Filip Norlén, Matthew Ross-Jones, Helena Sabelström samt Johanna Enberg (projektledare) och Emma Mogren (biträdande projektledare). Styrgruppen har bestått av enhetscheferna för Luftenheten, Industrienheten och Regeringsuppdragsenheten.

Inom ramen för uppdraget har vi beställt ett underlag från Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) om sandning och saltning vintertid av vägar i Sverige.

2.4 Dialog med aktörer

Under arbetet med att ta fram förslagen och bedömningarna i delredovisningen har Naturvårdsverket haft dialog med olika aktörer för att inhämta information samt diskutera förutsättningar och konsekvenser.

Angående superstationen för övervakning i urban bakgrund har vi haft dialog med följande myndigheter och organisationer: Miljöförvaltningen Göteborgs stad, Miljöförvaltningen Malmö stad, Miljöförvaltningen Stockholms stad, IVL Svenska miljöinstitutet, Göteborgs universitet samt de nationella referenslaboratorierna i Finland (FMI, Finska Meteorologiska institutet) och Danmark (Århus universitet).

Angående åtgärdsprogram och påverkan på detaljplaner har vi haft dialog med Boverket och Länsstyrelsen i Jämtlands län. Vi har också haft en digital träff med PM10-nätverket med fokus på åtgärdsprogram, där följande kommuner, myndigheter och företag deltog: Uppsala, Köping, Gotland, Skellefteå, Östersund, Västerås, Arvika, Lerum, Örebro, Hedemora, Mölndal, Sundsvall, Luleå, Jönköping, Linköping, Lund, Stockholm, Göteborg, Piteå, Umeå, Partille, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Sweco, SMHI, VTI, Trafikverket, IVL och Stockholms Luft- och Bulleranalys (SLB-analys).

En generell dialog om uppdraget och implementeringen av det nya luftkvalitetsdirektivet, samt konsekvenser för bland annat folkhälsa, kommuner och företag, har förts med Cancerfonden, Hjärt- och lungfonden, Sveriges Kommuner och Regioner samt Implementeringsrådet.

3. EU:s luftkvalitetsdirektiv

I detta kapitel redogör vi för de ändringar som revideringen av luftkvalitetsdirektivet har resulterat i. I denna delredovisning återfinns endast förslag och bedömningar för de delar av direktivet där Naturvårdsverket konstaterar att det behövs ändringar i miljöbalken och ändringar i luftkvalitetsförordningen som följer av ändringarna i miljöbalken. Resterande ändringar som genomförts i direktivet kommer att tas om hand i slutredovisningen eller i Naturvårdsverkets föreskrifter.

3.1 Revideringen av direktivet

Luftkvalitetsdirektivet utgör en central del av EU:s luftvårdspolitik och ligger till grund för den svenska lagstiftningen om luftkvalitet. De första EG-direktiven om luftkvalitet kom på 1980-talet, och följdes därefter av ett ramdirektiv 1996 med fyra successivt tillkommande dotterdirektiv som genomfördes i svensk lagstiftning efter Sveriges EU-inträde. Under de senaste femton till tjugo åren har det sammanslagna direktivet 2008/50/EG³ och det fjärde dotterdirektivet 2004/107/EG⁴ varit styrande för luftkvalitetsarbetet inom EU.

EU-kommissionen publicerade i november 2019 resultaten från en kontroll av de tidigare luftkvalitetsdirektivens ändamålsenlighet.⁵ Slutsatsen var att direktiven har varit delvis effektiva i att förbättra luftkvaliteten och uppnå de fastställda luftkvalitetsnormerna. Kommissionen identifierade dock ett flertal brister i direktiven och dess genomförande som behöver åtgärdas genom att förstärka direktivens bestämmelser. Kommissionen genomförde därefter en bred översyn av luftkvalitetsdirektiven. Det resulterade i ett förslag till ett reviderat luftkvalitetsdirektiv som presenterades under oktober 2022. Efter förhandlingar om förslaget inom EU-rådet och Europaparlamentet antogs det nya luftkvalitetsdirektivet den 23 oktober 2024.⁶

Direktivet är en sammanslagning av de befintliga luftkvalitetsdirektiven (2008/50/EG och 2004/107/EG) och innehåller mer ambitiösa normer och mål för luftkvalitet på medellång- och lång sikt, samt förbättringar i hur luftkvalitet ska kontrolleras och hur upptäckta problem ska åtgärdas. Nedan följer en beskrivning av de huvudsakliga ändringarna i direktivet.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG.

⁵ (b) Europeiska kommissionen (2019).

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2024/2881.

3.2 Skärpta normer för luftkvalitet till 2030

EU:s luftkvalitetsnormer för olika föroreningar har uppdaterats i syfte att förbättra luftkvaliteten i Europa och människors hälsa samt för att komma närmare WHO:s riktvärden.⁷ Detta innebär skärpta normer till 2030 för de flesta föroreningarna jämfört med idag (tabell 1). Trots att de nya normerna innebär skärpningar ligger de flesta värdena på högre nivåer och/eller tillåter fler överskridanden än WHO:s riktvärden. Direktivet innehåller även nya tröskelvärden för larm för grova och fina partiklar (PM10 och PM2,5) och samtliga av de nuvarande målvärdena utom ozon görs om till gränsvärden från 2030.

Tabell 1. Jämförelse av de nya mål- och gränsvärdena till 2030 med dagens miljö-kvalitetsnormer, svenska miljömål och WHO:s riktvärden för skydd av människors hälsa.

Förorening	Nytt gräns-/målvärde till 2030 ^(a) [antal tillåtna överskridanden per kalenderår]	Miljökvalitets-norm [antal tillåtna överskridanden per kalenderår]	Miljömål [antal tillåtna överskridanden per kalenderår]	WHO:s riktvärden [antal tillåtna överskridanden per kalenderår]
PM10	20 µg/m ³ (år) 45 µg/m ³ (dygn) [18 dygn]	40 µg/m ³ (år) 50 µg/m ³ (dygn) [35 dygn]	15 µg/m ³ (år) 30 µg/m ³ (dygn) [35 dygn]	15 µg/m ³ (år) 45 µg/m ³ (dygn) [3–4 dygn]
PM2,5	10 µg/m ³ (år) 25 µg/m ³ (dygn) [18 dygn]	25 µg/m ³ (år)	10 µg/m ³ (år) 25 µg/m ³ (dygn) [3 dygn]	5 µg/m ³ (år) 15 µg/m ³ (dygn) [3–4 dygn]
Kvävedioxid	20 µg/m ³ (år) 50 µg/m ³ (dygn) [18 dygn] 200 µg/m ³ (timme) [3 timmar]	40 µg/m ³ (år) 60 µg/m ³ (dygn) [7 dygn] 200 µg/m ³ (timme) [18 timmar] 90 µg/m ³ (timme) [175 timmar]	20 µg/m ³ (år) 60 µg/m ³ (timme) [175 timmar]	10 µg/m ³ (år) 25 µg/m ³ (dygn) [3–4 dygn] 200 µg/m ³ (timme)
Svaveldioxid	20 µg/m ³ (år) 50 µg/m ³ (dygn) [18 dygn] 350 µg/m ³ (timme) [3 timmar]	125 µg/m ³ (dygn) [3 dygn] 100 µg/m ³ (dygn) [7 dygn] 350 µg/m ³ (timme) [24 timmar] 200 µg/m ³ (timme) [175 timmar]	-	40 µg/m ³ (dygn) [3–4 dygn] 500 µg/m ³ (10 minuter)

⁷ Världshälsoorganisationen (2021).

Förorening	Nytt gräns-/målvärde till 2030 ^(a) [antal tillåtna överskridanden per kalenderår]	Miljökvalitetsnorm [antal tillåtna överskridanden per kalenderår]	Miljömål [antal tillåtna överskridanden per kalenderår]	WHO:s riktvärden [antal tillåtna överskridanden per kalenderår]
Kolmonoxid	10 mg/m ³ (8-timmarsmedel) 4 mg/m ³ (dygn) [18 dygn]	10 mg/m ³ (8-timmarsmedel)	-	10 mg/m ³ (8-timmarsmedel) 4 mg/m ³ (dygn) [3–4 dygn]
Bensen	3,4 µg/m ³ (år)	5 µg/m ³ (år)	1 µg/m ³ (år)	1,7 µg/m ³ (år) ^(b) 0,17 µg/m ³ (år) ^(c)
Bens(a)pyren	1 ng/m ³ (år)	1 ng/m ³ (år)	0,1 ng/m ³ (år)	0,12 ng/m ³ (år) ^(b) 0,012 ng/m ³ (år) ^(c)
Arsenik	6 ng/m ³ (år)	6 ng/m ³ (år)	-	6,6 ng/m ³ (år) ^(b) 0,66 ng/m ³ (år) ^(c)
Kadmium	5 ng/m ³ (år)	5 ng/m ³ (år)	-	5 ng/m ³ (år) ^(b) 0,5 ng/m ³ (år) ^(c)
Nickel	20 ng/m ³ (år)	20 ng/m ³ (år)	-	25 ng/m ³ (år) ^(b) 2,5 ng/m ³ (år) ^(c)
Bly	0,5 µg/m ³ (år)	0,5 µg/m ³ (år)	-	0,5 µg/m ³ (år) ^(b)
Ozon	120 µg/m ³ (8-timmarsmedel) [18 dygn per år som medelvärde över 3 år]	120 µg/m ³ (8-timmarsmedel) [0 dygn]	70 µg/m ³ (8-timmarsmedel) 80 µg/m ³ (timme)	100 µg/m ³ (8-timmarsmedel)

(a) I det tidigare direktivet ingår målvärden (target value) för arsenik, kadmium, nickel, bens(a)pyren och ozon. Alla utom ozon övergår till gränsvärde (limit value) fr.o.m. 2030.

(b) Referensvärde som motsvarar en utökad risk för 1 extra cancerfall per 100 000 exponerade

(c) Referensvärde som motsvarar en utökad risk för 1 extra cancerfall per 1 000 000 exponerade

3.3 Långsiktigt nollföroreningsmål till 2050

Direktivet innehåller ett långsiktigt nollföroreningsmål att eftersträva att minska luftföroreningarna till nivåer som inte längre anses vara skadliga för människors hälsa, naturliga ekosystem och biologisk mångfald, och därmed bidra till en giftfri miljö senast 2050. I praktiken innebär målet att unionen ska uppfylla WHO:s riktvärden, inklusive möjliga framtida justeringar från WHO, senast till 2050.

3.4 Regelbunden översyn

Direktivet ställer krav på EU-kommissionen att regelbundet se över det vetenskapliga underlaget som ligger till grund för luftkvalitetsnormerna, i syfte att gradvis förbättra luftkvaliteten inom unionen genom stegvisa skärpningar av luftkvalitetsnormer. I översynen ska kommissionen bedöma om de gällande normerna är tillräckliga för att skydda människors hälsa och miljön, med beaktande av nollföroreningsmålet, och om ytterligare luftföroreningar bör regleras. Översynen ska ske senast den 31 december 2030, och vart femte år därefter (samt oftare om betydande nya vetenskapliga rön pekar på att det behövs, såsom en revidering av WHO:s riktlinjer för luftkvalitet). Den regelbundna översynen ska bland annat ta hänsyn till den senaste vetenskapliga utvecklingen från WHO, FN:s luftvårdskonvention och andra relevanta organisationer samt den teknologiska utvecklingen.

3.5 Förstärkta krav på exponeringsminskning

Direktivet innehåller skärpta krav på exponeringsminskningar jämfört med det tidigare direktivet. Dels utökas exponeringsminskningskraven till att förutom PM_{2,5} även gälla kvävedioxid. Dels regionaliseras målet så att det gäller på så kallad NUTS⁸ 1-nivå (landsdelar) alternativt NUTS 2-nivå (riksområden), till skillnad från det tidigare målet som har gällt på nationell nivå⁹. För PM_{2,5} krävs mellan 10–25 procents minskning i exponering, beroende på hur hög exponeringen är, på tio år ner till WHO:s riktvärde (5 µg/m³). För NO₂ krävs mellan 15–25 procents minskning i exponering, beroende på hur hög exponeringen är, på tio år ner till WHO:s riktvärde (10 µg/m³).

3.6 Flexibiliteter i form av tidsfrist och undantag

Direktivet innehåller ett fåtal begränsade möjligheter till flexibilitet när överskridanden av direktivets gränsvärden är särskilt svåra att åtgärda.

Medlemsländer har möjlighet att inom en viss zon förlänga tidsfristen för att klara gränsvärdena för partiklar (PM₁₀ och PM_{2,5}), NO₂, bensen eller bens(a)pyren om de inte kan uppnås innan målåret 2030. Tidsfristen kan förlängas för en period som motiveras av en så kallad luftkvalitetsfärdplan (se avsnitt 3.7) och som mest fram till 1 januari 2040 om det är motiverat på grund av platsspecifika spridningsförutsättningar, orografiska förhållanden (landformer), ogynnsamma klimatförhållanden eller gränsöverskridande luftföroreningar. Förlängning kan

⁸ Nomenklatur för statistiska territoriella enheter (Nomenclature of territorial units for statistics).

⁹ Statistikmyndigheten SCB (2008).

också motiveras av om de nödvändiga minskningarna endast kan uppnås genom att ersätta en betydande del av befintliga värmesystem för bostäder, om dessa är den föroreningskälla som orsakar överskridanden. Om en förlängning däremot motiveras av att prognoser visar att gränsvärdena inte kan uppnås till 2030, även om hänsyn tas till de förväntade effekterna av de effektiva luftföroreningsåtgärder som anges i luftkvalitetsfärdplanen, kan tidsfristen i stället förlängas till senast 1 januari 2035. Vid förlängningar fram till 2035 är det möjligt att förlänga tidsfristen en andra och sista gång fram till 1 januari 2037 om gränsvärdet inte kan uppnås inom den förlängda tidsfristen, och om det är motiverad enligt en uppdaterad luftkvalitetsfärdplan.

För att kunna förlänga tidsfristen har ett antal kriterier fastställts som också ska uppfyllas, till exempel att en fullständig luftkvalitetsfärdplan har fastställts senast den 31 december 2028. Luftkvalitetsfärdplanen ska bland annat visa hur gränsvärdena kommer att uppnås så snart som möjligt och senast vid utgången av den förlängda tidsfristen, med beaktande av rimliga och proportionella åtgärder.

I det tidigare luftkvalitetsdirektivet (2008/50/EG) finns flexibiliteter vid överskridanden som beror på naturliga källor eller sandning eller saltning av vägar under vintern. Dessa flexibiliteter är kvar i det nya direktivet men bestämmelsen om naturliga källor har utökats till att även gälla för överskridanden av exponeringsminskningskraven. Medlemsländer ska dock kunna bevisa, med tillräcklig säkerhet, att dessa källor orsakar överskridandet. Överskridanden som kan visas bero på naturliga källor ska inte betraktas som ett överskridande med avseende på direktivet. Vid överskridanden som kan visas bero på sandning och saltning behöver medlemsländer inte upprätta ett åtgärdsprogram för att uppnå gränsvärdet, under förutsättning att rimliga åtgärder redan har vidtagits för att sänka koncentrationerna.

3.7 Förtydligade regler kring åtgärdsprogram

Det nya direktivet innehåller tydligare regler om åtgärdsprogram som syftar till att göra åtgärdsprogrammen mer effektiva. Den tidigare skrivningen om att åtgärdsprogrammet ska hålla perioden med överskridande så kort som möjligt har förtydligats. Nu specificeras att överskridandet ska vara åtgärdat inom fyra år från utgången av det kalenderår då överskridandet uppmättes, samt att en uppdatering med nya kraftigare åtgärder krävs om miljö kvalitetsnormen inte följs under det femte kalenderåret efter första överskridandet uppmättes. Åtgärdsprogram, i form av en så kallad luftkvalitetsfärdplan, ska även upprättas i förebyggande syfte om det finns risk att de gräns- och målvärden som träder i kraft 2030 kommer att överskridas.

Krav på innehåll i åtgärdsprogram har också ökat i det nya direktivet. Åtgärdsprogram ska bland annat innehålla en källfördelning på relevanta sektorer som bidrar till överskridandet och scenarier för att visa den förväntade utvecklingen av både utsläpp och koncentrationer, med och utan åtgärder. Effekten

av åtgärderna på utsläpp och, om tillgängligt, koncentrationer ska också kvantifieras. Det ska även förklaras i åtgärdsprogrammen hur de valda åtgärderna kommer att säkerställa att perioden av överskridande hålls så kort som möjligt. I de fall åtgärder som kan ha stor potential att förbättra luftkvaliteten inte väljs ut för antagande i ett åtgärdsprogram, ska det finnas en förklaring av skälen till detta. Åtgärdsprogrammen ska även, när så är lämpligt, inkludera särskilda åtgärder för att skydda känsliga och utsatta grupper, inklusive barn.

Fastställandet av åtgärdsprogrammet ska fortfarande ske senast två år efter utgången av det år då det första överskridandet observerats. Däremot förtydligas skrivningen för rapporteringen av åtgärdsprogrammet till kommissionen som Naturvårdsverket utför, att den ska ske senast 2 månader efter fastställandet av åtgärdsprogrammet.

3.8 Utökade bestämmelser kring sanktioner vid överträdelse

Medlemsländer ska införa regler om möjlighet till sanktioner vid överträdelse av nationella bestämmelser som antagits enligt direktivet. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande och ska ta hänsyn till överträdelsens art, allvar, omfattning och varaktighet. De ska bland annat även ta hänsyn till inverkan på den befolkning eller miljö som påverkas av överträdelsen, med hänsyn taget till om känsligare grupper också påverkas.

Nationella bestämmelser kring sanktioner enligt direktivets krav ska meddelas kommissionen omgående.

3.9 Nya bestämmelser kring rättslig prövning och skadestånd

Nytt är att den berörda allmänheten ska kunna överklaga provtagningspunkternas antal och placering samt åtgärdsprogrammets innehåll och framtagande.

Medlemsländerna ska tillhandahålla praktisk information om vilka prövningsförfarande som gäller för att kunna överklaga och prövningsförfarandet ska vara objektivt, rättvist, snabbt, och inte oöverkomligt dyrt.

Allmänhet som har lidit skada på sin hälsa till följd av överträdelse av de nationella reglerna kring åtgärdsprogram som har begåtts uppsåtligen eller av vårdslöshet har rätt att göra anspråk på och erhålla ersättning. Reglerna och förfaranden för ersättningsanspråk får inte vara så komplicerade att de omöjliggör eller onödigt försvårar rätten till att få ersättning.

3.10 Förstärkta, utökade och förenklade regler kring mätning av luftföroreningar

Det introduceras krav på en ny typ av station, kallad superstation. Dessa stationer ska inrättas i stadsmiljö (en station per 10 miljoner invånare) samt i landsbygdsmiljö (en station per 100 000 km² yta). Detta betyder för Sveriges del en (1) station i stadsmiljö (så kallad urban bakgrundsstation) och fyra stationer i landsbygdsmiljö (så kallade regionala bakgrundsstationer). Samtliga av dessa stationer ska mäta partiklar (PM₁₀, PM_{2,5}, sot (black carbon), ultrafina partiklar samt kemisk sammansättning), kvävedioxid, ozon samt mätningar i både luft och deposition av metaller och polycykliska aromatiska kolväten (PAH). Den urbana superstationen ska även ha mätningar av bensen och storleksfördelning av ultrafina partiklar. Ammoniak och gasformigt totalkvicksilver ska mätas på de regionala superstationerna. I dagsläget finns fyra nationella superstationer i regional bakgrund/landsbygdsmiljö där merparten av dessa mätningar redan sker till följd av Sveriges åtagande i FN:s luftvårdskonvention. Utöver superstationer kräver även direktivet mätningar av ultrafina partiklar vid en station per fem miljoner invånare som ska samlokaliseras med mätningar av andra partiklar och kvävedioxid där det är möjligt.

Direktivet innehåller vissa nya delar om hur mätnätverk ska utformas och hur stationer ska placeras. Kravet att behålla stationer som under de senaste tre åren uppvisat överskridande av gränsvärden har skärpts. Det gäller nu samtliga föroreningar med ett gräns- eller målvärde (tidigare gällde det endast PM₁₀). Nu ska även modellering eller indikativa mätningar användas där det visar sig vara nödvändigt att flytta sådana mätstationer på grund av särskilda omständigheter, för att visa att den gamla och den nya stationen ligger inom samma representativa område.

Direktivet ställer högre krav på dokumentationen av stationsplaceringen och utformningen av mätnätverk. Nätverksutformningen ska också stödjas av modelleringstillämpningar eller indikativa mätningar, och dokumentationen ses över och uppdateras minst vart femte år.

En viktig förändring och förenkling i direktivet gäller de så kallade utvärderingströsklarna, som används för att bestämma vilken omfattning av kontroll som krävs för olika föroreningar. Utvärderingströsklarna har förenklats från dagens två typer av trösklar (övre- och nedre utvärderingströsklar) till att bara ha en enda typ av utvärderingströskel. Utvärderingströsklarna överensstämmer nu till stor del med WHO:s riktvärden för de olika föroreningarna, vilken är en tydlig skärpning från dagens utvärderingströsklar. Ytterligare en 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). Antalet stationer som krävs per zon har ökat

något jämfört med det tidigare direktivet, dock endast för zoner med lägre befolkningsmängder (under 750 000).

3.11 Utökad roll för luftkvalitetsmodellering

Kraven kring luftkvalitetsmodellering har förstärkts och förtydligats i direktivet. Vid överskridanden av luftkvalitetsnormer är modellering (eller indikativa mätningar) obligatoriskt för att bedöma den geografiska omfattningen av överskridandet. Om modellering påvisar överskridanden i delar av zoner som saknar mätningar ska det antingen hanteras som ett överskridande, eller så ska en mätning utföras under minst 1 år på en högbelastad plats som identifieras av modellberäkningen för att bekräfta om normen överskrids. Modellering har också en viktig roll i samband med framtagning av åtgärdsprogram för att bland annat visa att föreslagna åtgärder kommer att leda till att normerna klaras.

Med en utökad användning av luftkvalitetsmodeller ställs tydligare krav på kvalitet och jämförbarhet av modeller, och krav på modellkvalitet har skärpts och förtydligats i direktivet. För att säkerställa harmoniserad och högkvalitativ modelleringsmetodik ska nationella kompetenta aktörer pekas ut, exempelvis referenslaboratorier för modellering. Dessa ska ingå i ett europeiskt nätverk och säkerställa att nationella modelleringsapplikationer under direktivet genomförs med godkänd kvalitet och med väl förankrad metodik.

Modellering (eller indikativa mätningar) ska även användas för att bedöma representativiteten av mätstationer samt för att ge stöd till utformning och regelbunden översyn av medlemsländernas mät nätverk, för att säkerställa att nätverken är optimerade och de valda mätplatserna är relevanta.

3.12 Tydligare regler kring tillgängliggörande av information till allmänheten

Reglerna om vilken information om luftkvalitet som allmänheten ska ha tillgång till har förtydligats. Medlemsländer ska bland annat tillgängliggöra realtidsdata (data för den senaste timmen) för svaveldioxid, kvävedioxid, partiklar (PM₁₀ och PM_{2,5}), kolmonoxid och ozon och ett luftkvalitetsindex som tar hänsyn till WHO:s rekommendationer och EEA:s index för Europa.¹⁰

¹⁰ Europeiska miljöbyrån (EEA) (2024).

3.13 Rapportering

Direktivets krav vad gäller rapportering är i väsentliga delar samma som det tidigare direktivet. I dagsläget finns dock de detaljerade rapporteringsbestämmelser i genomförandebeslut 2011/850/EU.¹¹ Rapporteringsbestämmelser kommer att revideras under de närmaste åren så att de är i linje med det nya direktivet. Det kommer sannolikt att innebära flera ändringar i vilka uppgifter som ska rapporteras till EU.

¹¹ Europeiska kommissionen (2011).

4. Naturvårdsverkets förslag och bedömningar

I detta kapitel redovisas förslag på ändringar i miljöbalken och de ändringar i luftkvalitetsförordningen som följer av ändringarna i miljöbalken. Vi redovisar även några bedömningar som inte innebär ändring i miljöbalken, men som skulle kräva ändringar i miljöbalken om man väljer en annan lösning än den som Naturvårdsverket föreslår.

Förslagen och bedömningarna nedan är i huvudsak redovisade i den ordning som artiklarna är placerade i luftkvalitetsdirektivet. För att tydliggöra vilken artikel i direktivet som huvudsakligen avhandlas har vi lagt artikeln inom parentes i den övergripande rubriken.

Stora delar av luftkvalitetsdirektivet delar är möjliga att genomföra på antingen lag-, förordnings- och, i vissa fall, föreskriftsnivå, medan vissa bestämmelser, såsom de kring sanktioner, behöver regleras på lagnivå. Detta innebär att Naturvårdsverket, vid val av vilken form av författning som en viss del av direktivet ska genomföras, har haft möjlighet att göra en lämplighetsavvägning.

Utgångspunkten har varit att sträva efter att behålla den systematik kring hur olika typer av miljökvalitetsnormer regleras idag. Den innebär i huvudsak att 5 kap. miljöbalken innehåller generella bestämmelser om miljökvalitetsnormer och bemyndiganden medan mer specifika bestämmelser om miljökvalitetsnormer för vatten, luft och buller regleras i separata förordningar samt föreskrifter. Dessa utgångspunkter har därmed varit avgörande för vad som redovisas i delredovisningen och vad som redovisas i slutredovisningen.

I anslutning till förslagen och bedömningarna redovisas också motivering och i tillämpliga fall alternativ som övervägts samt övergripande konsekvenser för berörda aktörer.

4.1 En superstation inrättas för övervakning i urban bakgrund (artikel 10)

Naturvårdsverkets förslag: En (1) 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 uppgifter 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.

Motivering

En superstation i stadsmiljö där mycket ska mätas

Luftkvalitetsdirektivets artikel 10 introducerar bestämmelser om en ny typ av station för övervakning, så kallade superstationer. En superstation för övervakning är en mätstation som kombinerar flera provtagningspunkter för att samla långsiktiga data om många olika luftföroreningar. Direktivets bestämmelser kring superstationer beskrivs i avsnitt 3.10. Detta förslag behandlar enbart superstationen för övervakning i **urban** bakgrund.

Medlemsstaterna ska också inrätta superstationer för övervakning i regional bakgrund (landsbygdsmiljö). Naturvårdsverket bedömer att de regionala superstationerna inte föranleder någon ändring av miljöbalken utan kan regleras i luftkvalitetsförordningen, på liknande sätt som kontroll av luftföroreningar i regional bakgrund regleras idag. Därför lämnas förslag kring reglering av regionala superstationer i slutredovisningen av detta uppdrag.

Mätningar vid superstationer för övervakning i urban bakgrund ska omfatta de föroreningar som förtecknats i tabell 1 avsnitt 1 i bilaga VII av direktivet, och får även omfatta de föroreningar som förtecknats i tabell 3 i samma avsnitt. Det innebär att följande föroreningar ska mätas på superstationer i urban bakgrund: PM₁₀, PM_{2,5}, ultrafina partiklars antal respektive storleksfördelning, sot (black carbon), kvävedioxid, ozon, svaveldioxid, kolmonoxid, bens(a)pyren och andra polycykliska aromatiska kolväten (PAH) som anges i direktivets artikel 9.8, arsenik, kadmium, bly, nickel, bensen, kemisk sammansättning av PM_{2,5}, samt nedfall av bens(a)pyren, PAH, arsenik, kadmium, bly, nickel och kvicksilver. Ytterligare föroreningar som rekommenderas att mätas är: partiklars oxidativa potential, ammoniak, levoglukosan (som en del av sammansättningen av PM_{2,5}), gasformigt totalkvicksilver, partikelbundet och gasformigt tvåvärt kvicksilver samt salpetersyra.

För de föroreningar som ska övervakas ska mätningar börja utföras när direktivets nya krav börjar gälla, det vill säga i december 2026. Rekommenderade mätningar kan påbörjas samtidigt, men det är också möjligt att utesluta dessa, att lägga till mätningar senare än i december 2026, att genomföra ett urval av mätningar efter prioritering eller att endast mäta dessa föroreningar via periodiska mätkampanjer.

Möjliga placeringar av en urban superstation

Kriterier för placering av mätplatser och provtagningsutrustning anges i direktivets bilaga IV, punkt B och C. Det finns inga specifika krav på superstationer när det kommer till val av mätplats, annat än de krav som redan gäller för stationer i urban och regional bakgrund. Mätningar i urban och regional bakgrund med inriktning på skydd för människors hälsa ska väljas så att de ger tillförlitliga data om koncentrationsnivåer som är representativa för den exponering som befolkningen i allmänhet är utsatt för. Placeringen i urban bakgrund ska bland annat vara sådan att föroreningsnivån påverkas av det samlade bidraget från alla relevanta källor och bör vara representativ för ett område på flera kvadratkilometer.

Det görs mätningar på flera platser i urban bakgrund i Sverige. Naturvårdsverkets utgångspunkt har varit att undersöka förutsättningarna för att placera en urban superstation på någon av de urbana bakgrundsstationerna i Sveriges tre storstadsområden Stockholm, Göteborg och Malmö. Vid andra kommuners mätplatser, samt Naturvårdsverkets mätplatser inom miljöövervakningen, mäts inte lika många parametrar som i de tre storstäderna. Vi bedömer också att det är dessa tre kommuner som i dagsläget har störst teknisk kompetens och kapacitet för att driva en superstation jämfört med andra kommuner i Sverige. Dessa städer har också universitet med forskare med relevant expertis och som har erfarenhet av samarbete med kommunen kring luftkvalitetsmätningar. Eftersom direktivets krav på antal superstationer för övervakning i urban bakgrund är baserat på befolkningens mängd, bedömer Naturvårdsverket det som rimligt att stationen placeras i en större stad där en större andel av befolkningen påverkas av luftföroreningsnivåer i det representativa området. Alternativet att upprätta en superstation på en helt ny mätplats i urban bakgrund beskrivs i avsnittet Andra alternativ som har övervägts.

De tre största kommunerna har sedan flera decennier tillbaka mätningar av de vanligaste föroreningarna i såväl urban bakgrund som gaturum. Kraven förtydligades i och med EU-inträdet, och innebar att om flera mätstationer för kontinuerliga mätningar användes i en tätort, skulle minst en vara placerad i gaturum och minst en i urban bakgrund (i taknivå). Kraven på placering i urban bakgrund har varierat något under åren, men bakgrunden till dagens takmätningar går i de flesta fall att hitta i tidigare lagstiftning. Tidsserierna på bakgrundsstationerna är långa och stabila. De tre största kommunernas mätstationer i urban bakgrund är Torkel Knutssongatan i Stockholm, Femman i Göteborg respektive Rådhuset i Malmö. De geografiska förutsättningarna skiljer sig till viss del åt mellan platserna även om alla mäter i tätortsmiljöer. I södra Sverige inklusive Malmö är till exempel en större andel av luftföroreningarna intransporterade från kontinenten. Göteborg påverkas i större utsträckning än de andra städerna av luftföroreningar från sjöfarten till följd av sjöfartsaktivitet och västliga vindar. Stockholm är det största tätortsområdet och mätstationen på Torkel Knutssongatan är i dagsläget den med flest befintliga mätningar som kommer att krävas på en superstation för övervakning i urban bakgrund.

De tre största kommunernas mätstationer i urban bakgrund som nämnts ovan mäter alla i taknivå, det vill säga runt 20–30 meter över marknivå. Enligt direktivet ska mätningars intag vara placerat mellan 0,5 meter (andningszonen) och 4 meter över marknivå. Det fastställs dock att en högre placering också kan vara lämplig om provtagningspunkten är belägen på en bakgrundsplats och beslut att tillämpa en högre placering ska dokumenteras utförligt. Ett par jämförelsestudier har visat att Stockholms och Malmös mätstationer i taknivå utgör en god representation av de koncentrationer som stadsbefolkningen i allmänhet utsätts för, vilket är kravet i direktivet.^{12, 13}

Mest kostnadseffektivt att använda en befintlig mätstation

Upprättandet av en superstation för övervakning i urban bakgrund kommer innebära kostnader, både för investeringar i nya mätningar och för löpande analyser, drift och underhåll. Omfattningen av kostnaderna beror delvis på var den urbana superstationen placeras. Behöver en helt ny station upprättas innebär det högre kostnader än om en befintlig mätplats kan användas för vidareutveckling, detta alternativ beskrivs i korthet i avsnittet Andra alternativ som har övervägts. Utöver val av mätplats beror kostnaderna också på val av mätningar. För ett antal föroreningar finns det möjlighet att genomföra fasta eller indikativa mätningar samt möjlighet att välja mellan olika mätmetoder och instrument. Exakt vilken uppsättning av mätmetoder och instrument som kommer att användas vid den urbana superstationen är inte känt och därför är kostnadsuppskattningarna behäftade med större osäkerheter.

De kostnadsuppskattningar som Naturvårdsverket har gjort är baserade bland annat på följande antaganden och förutsättningar:

- Endast de mätningar som måste vara på plats från december 2026 är medräknade.
- Om ytterligare rekommenderade mätningar inkluderas, samtidigt eller senare, så innebär det högre kostnader.
- De inköpskostnader som ligger till grund för kostnadsuppskattningen är inhämtade från olika källor, och de faktiska inköpskostnaderna kan också komma att bli annorlunda vid upphandling.

Eftersom vi föreslår att en befintlig mätstation ska kompletteras för att uppfylla kraven på en superstation för övervakning i urban bakgrund så är följande kostnader baserade på komplettering och innefattar enbart kostnaderna för tillkommande mätningar och inte befintlig övervakning.

Ett antal av de parametrar som ska mätas på en urban superstation enligt direktivet innebär kemisk analys av partiklar som samlas på filter (omfattar bens(a)pyren och PAH, arsenik, kadmium, bly, nickel, kemisk sammansättning av PM_{2,5} vilket omfattar joner och organiskt kol och elementärt kol). Naturvårdsverkets bedömning är att det är osäkert huruvida flera kemiska analyser kan göras på samma filter och

¹² Lövenheim, Boel (2017).

¹³ Miljöförvaltningen Malmö stad (2013).

därmed resultera i ett behov av färre filterprovtagare. På grund av detta har Naturvårdsverket i sin kostnadsuppskattning valt att utgå från att varje analys (i enlighet med tabell 1, bilaga VII) behöver en filterprovtagare. Ett antagande har också gjorts att referensmetod används för övervakning av PM10 och PM2,5. De tre befintliga mätstationerna i urban bakgrund i Stockholm, Göteborg och Malmö mäter idag masskoncentrationen av partiklar (PM10 och PM2,5) med direktvisande, optiska instrument vilket även ger realtidsdata. Eftersom dessa mätningar redan finns på plats på alla relevanta stationer, ingår de inte i kostnadsuppskattningen.

Kostnader för investeringar och inköp för komplettering av en befintlig station uppskattas till 3–4 miljoner kronor.¹⁴ Om den faktiska kostnaden hamnar närmare den undre eller övre uppskattningen beror bland annat på val av mätplats och mätinstrument. Investeringar och inköp presenteras här som en engångskostnad, vilken kan fördelas över fler år om avskrivning tillämpas.

Kostnader för löpande analyser, drift och underhåll är en årlig kostnad som är aktuell från och med december 2026 och uppskattas grovt till 2,5 miljoner kronor per år. Den årliga kostnaden kan också variera beroende på val av mätinstrument då de kan kräva olika arbetsinsatser. Kostnader för analyser, drift och underhåll kan väntas öka något över tid till följd av prisökningar och på sikt kommer det finnas behov av reparationer och ersättning av instrument som har en begränsad livstid.

Vi bedömer att det är mer kostnadseffektivt att utgå från och komplettera en befintlig mätstation och dess infrastruktur som en grund för en superstation för övervakning i urban bakgrund. Att starta en helt ny mätstation skulle innebära väsentligt högre kostnader eftersom fler mätinstrument skulle behöva köpas in samt projektering och uppbyggnad av en ny mätplats skulle behöva genomföras. Ytterligare en fördel med att placera den urbana superstationen på en befintlig station i urban bakgrund är att det redan finns mycket långa mätserier, i vissa fall sedan 1980-talet, för flera föroreningar på dessa platser. Vid val av en helt ny mätplats skulle dessa historiska trender saknas.

En kommun föreslås ansvara för att upprätta och driva superstationen

Naturvårdsverket har övervägt olika alternativ för hur ansvaret för superstationen för övervakning i urban bakgrund skulle kunna se ut. Idag finns krav på kontroll av luftkvalitet som omfattar både kommuner och Naturvårdsverket. Generellt ansvarar kommunerna för kontroll av luftkvaliteten i tätorter (gaturum och urban bakgrund) vilket framgår av 26 § luftkvalitetsförordningen. Naturvårdsverket ansvarar generellt för kontroll av luftkvaliteten i landsbygdsmiljö (regional bakgrund), vilket framgår av 28 § luftkvalitetsförordningen. Naturvårdsverket ansvarar också för mätningar av partiklar (PM2,5) på tre urbana bakgrundsstationer (Burlöv, Stockholm och Umeå) inom ramen för den nationella miljöövervakningen. På grund av de skäl som har beskrivits i avsnittet ovan är Naturvårdsverkets bedömning att det är mest kostnadseffektivt att placera Sveriges superstation för

¹⁴ (a) Naturvårdsverket (2025).

övervakning i urban bakgrund på någon av kommunernas befintliga bakgrundsstationer i Stockholm, Göteborg eller Malmö.

Naturvårdsverket föreslår därför att ansvaret för att upprätta och driva en superstation för övervakning i urban bakgrund läggs på en kommun. Detta bedöms som en långsiktigt hållbar lösning eftersom en superstation inte bör flyttas samt mest kostnadseffektivt då det ger bäst möjlighet att utnyttja befintliga mätstationer som idag drivs av kommunerna. Alternativen att ansvaret läggs på Naturvårdsverket samt att ansvaret delas mellan en kommun och Naturvårdsverket beskrivs i avsnittet Andra alternativ som har övervägts. Förutsättningar för att en kommun ska kunna vara ansvarig för att upprätta och driva en superstation för övervakning i urban bakgrund är att tillägg görs till luftkvalitetsförordningen och miljöbalken, samt att det finns ekonomisk täckning för det nya ansvaret för kommunen.

Enligt det nuvarande bemyndigandet i 5 kap. 12 § miljöbalken får regeringen besluta om vilka som ska kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs. Övervakning vid en superstation i urban bakgrund går utöver att kontrollera efterlevnaden av miljökvalitetsnormer, därför behöver bemyndigandet i miljöbalken breddas. Naturvårdsverket föreslår att bemyndigandet kompletteras så att regeringen får möjlighet att besluta eller föreskriva vilka som ska kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs och vilka som ska ansvara för den kontroll av luftkvaliteten i övrigt som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Naturvårdsverkets förslag innebär att regeringen i 5 kap. 12 § miljöbalken ges möjlighet att besluta om eller föreskriva vilken kommun som ska inrätta en superstation för övervakning i urban bakgrund. Vi anser att det är lämpligt att regeringen utser kommunen genom ett beslut. Behovet av begreppet föreskriva i bestämmelsen utvecklas närmare i anslutning till Naturvårdsverkets förslag i avsnitt 4.6. Naturvårdsverket föreslår också att det i luftkvalitetsförordningen görs ett tillägg i avsnittet "Kontroll av luftkvaliteten" att den kommun som regeringen beslutar ska fullgöra de uppgifter 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 balken. Det kan noteras att det finns andra bilagor i direktivet (bilagorna IV och VII) som också innehåller bestämmelser som ska följas vid superstationen för övervakning i urban bakgrund. Artikel 10 innehåller dock direkta hänvisningar till dessa bilagor och Naturvårdsverket bedömer därför att det inte behövs särskilda hänvisningar till dessa i luftkvalitetsförordningen.

Andra alternativ som har övervägts

Alternativ för vem som ska besluta om vilken kommun som ska inrätta en superstation för övervakning i urban bakgrund

Ett alternativ som har övervägts är att Naturvårdsverket ges möjlighet att besluta om vilken kommun som ska inrätta en superstation för övervakning i urban bakgrund. Detta alternativ skulle i så fall kräva ytterligare en justering av bemyndigandet i miljöbalken. Naturvårdsverket har inte sett några uppenbara

fördelar med ett sådant förslag. Eftersom ansvaret för en urban superstation är förenat med höga kostnader för en enskild kommun och diskussioner behöver föras om hur finansiering ska ske anser Naturvårdsverket att det är lämpligare att beslutet fattas av regeringen.

Ytterligare alternativ som har övervägts är att en ansvarig kommun skrivs in direkt i förordningen eller att kommuner med en befolkningsmängd över en viss nivå ska inrätta en superstation för övervakning i urban bakgrund. Naturvårdsverket har inte sett några uppenbara fördelar med dessa alternativ. Det är viktigt att en placering av en urban superstation är långsiktig och mätningarna bör utföras kontinuerligt på samma plats utan att flyttas. Om det mot förmodan skulle uppstå särskilda skäl som gör att en annan placering bedöms som lämpligare så bedömer vi att alternativen att peka ut en specifik kommun eller kommuner med befolkningsmängd över en viss nivå är mindre flexibla än Naturvårdsverkets förslag att låta regeringen besluta eller föreskriva vilken kommun som ska vara ansvarig.

Alternativ att ansvaret för att upprätta och driva en superstation i urban bakgrund läggs helt eller delvis på Naturvårdsverket.

Ett alternativ till att lägga ansvaret för en superstation för övervakning i urban bakgrund på en kommun är att lägga ansvaret på Naturvårdsverket. Naturvårdsverket är idag ansvarig för bland annat övervakning på stationer i regional bakgrund där många mätningar genomförs, och ett eventuellt ansvar för en superstation i urban bakgrund skulle kunna genomföras på ett liknande sätt. Naturvårdsverket bedriver även mätningar av partiklar (PM_{2,5}) på tre bakgrundsstationer i stadsmiljö (Burlöv, Stockholm och Umeå), men förfogar inte över några stationer motsvarande kommunernas i urban bakgrund. Naturvårdsverket skulle därför behöva få tillgång till en av kommunernas befintliga stationer eller upprätta en ny mätstation på en ny plats. Eftersom Naturvårdsverket, till skillnad från kommunerna, saknar den tekniska kompetens och kapacitet som behövs för att utföra mätningar av den omfattning som krävs av direktivet, skulle Naturvårdsverket bli helt beroende av konsultstöd och behöva köpa in tjänsten genom annonserad upphandling. Detta kan påverka både kvaliteten och kostnadseffektiviteten av de mätningar som ska utföras på superstationen. Det finns också en risk att långsiktigheten påverkas om stationen skulle behöva flyttas på grund av byte av utförare vid upphandling. Det är mycket svårt att uppskatta detaljerade kostnader och konsekvenser av en annonserad upphandling eftersom alla förutsättningar inte är kända.

Ytterligare ett alternativ är ett delat ansvar där en kommun ansvarar för en del mätningar och Naturvårdsverket för en del, framför allt de som är nya och följer av kraven på en urban superstation och inte är en del av den befintliga luftövervakningen. Detta upplägg delar ansvaret mellan flera parter, men skapar också en risk för otydlighet kring ansvar och vem som ska mäta vad.

Alternativ att upprätta en superstation på en ny plats i stället för vid en befintlig mätstation

Om en helt ny station behöver etableras innebär det högre kostnader för inköp av mätinstrument. Dessa uppskattas till minst 5 miljoner kronor samt en årlig kostnad för analyser drift och underhåll på minst 3 miljoner kronor per år. Utöver inköpskostnader för investering i mätinstrument tillkommer kostnader för projektering, lokalhyra samt uppbyggnad av infrastruktur och installationer. Uppskattningar av dessa kostnader saknas. En nyetablering innebär sammantaget betydligt högre kostnader samt att befintliga långa mätserier av luftföroreningshalter saknas. Att etablera en helt ny mätplats skulle också kunna medföra vissa möjligheter och fördelar. Om en ny plats kan väljas, kan superstationen placeras i exempelvis en park eller på ett torg. Det skulle kunna öka tillgängligheten och synligheten bland allmänheten och öka möjligheten att mäta alla parametrar på samma plats. Möjligheten att etablera en ny mätstation finns oavsett vem som ansvarar för mätningarna.

Föreskrifterna

Förslaget om att inrätta och driva en superstation regleras huvudsakligen i förordningen, men de krav som rör hur resultat från kontrollen ska rapporteras till datavärden regleras lämpligen i Naturvårdsverkets föreskrifter.

Konsekvenser av förslaget

Statlig finansiering behövs för att täcka ansvarig kommuns tillkommande kostnader. Dessa ökade kostnader för en kommun omfattar uppskattningsvis 3–4 miljoner i inköp och investeringar (antingen en engångssumma eller fördelat över ett antal år om avskrivning tillämpas) samt en löpande årlig kostnad för analyser, underhåll och drift på uppskattningsvis 2,5 miljoner kronor. En viktig förutsättning för att kommunen ska kunna leva upp till kraven på en superstation för övervakning i urban bakgrund är att den får ekonomisk täckning för dessa ökade kostnader.

Om det inte tillkommer finansiering till kommunen för att upprätta och driva en superstation i urban bakgrund, finns det en stor risk att mätningar inte kommer att genomföras och att Sverige inte kan rapportera data i enlighet med direktivet. Den kommunala finansieringsprincipen innebär att nya obligatoriska uppgifter från staten till kommuner och regioner ska medföljas av finansiering, men ekonomisk reglering görs enligt principen lika för alla kommuner och regioner och aldrig för enskilda kommuner och regioner, och är därför inte tillämpbar för en superstation för övervakning i urban bakgrund som bara behöver inrättas i en kommun. Därför kommer det behövas andra processer för att täcka kommunens ökade kostnader.

Förslaget kan innebära en viss ökad omsättning för konsultbolag som säljer mätinstrument, genomför analyser och tillhandahåller tjänster inom luftområdet.

Förslaget bedöms ha begränsade konsekvenser för Naturvårdsverket i form av en ökad administration bland annat av inrapporterade data och metadata. Resultat från den utökade övervakningen av hälsopåverkande luftföroreningar kan på sikt ge bättre underlag för Naturvårdsverkets uppföljning av miljökvalitetsmålet Frisk luft.

Vad gäller centrala myndigheter bedöms förslaget ha begränsade konsekvenser för Stockholms universitet (Referenslaboratoriet för luftkvalitet – mätningar) i form av en ökad administration, ökad vägledning, kvalitetskontroll samt ökad mängd granskning av inrapporterade data.

Länsstyrelser, domstolar, organisationer och enskilda bedöms inte påverkas av förslagen.

Det finns flera fördelar med att upprätta en superstation för övervakning i urban bakgrund och samla in långsiktiga data om många olika luftföroreningar på en och samma plats. Föroreningar med framväxande potentiella risker, som ultrafina partiklar, sot och elementärt kol, samt ammoniak och partiklars oxidativa potential, är viktiga att mäta för att stödja den vetenskapliga förståelsen av deras effekter på människors hälsa och miljö, i enlighet med WHO:s rekommendationer.¹⁵

Mätningar av masskoncentration och kemisk sammansättning av PM_{2,5} är viktiga för att kunna bedöma förhöjda nivåer i förorenade områden, utvärdera bidraget av långväga transport, få underlag för analys av olika källors bidrag och för en ökad användning av modelleringstillämpningar i tätortsmiljöer. Den svenska superstationen kommer att vara en del av och bidra till ett europeiskt mätnätverk där alla medlemsländer ska inrätta minst en superstation för övervakning i urban bakgrund.

4.2 Fortsatt inget undantag för sandning och saltning (artikel 17)

Naturvårdsverkets bedömning: 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 miljö kvalitetsnormer är avsedda att ge och anses inte heller vara i linje med det centrala målet i både direktivet och det svenska miljö kvalitetsmålet Frisk luft, det vill säga att uppnå en luftkvalitet som inte skadar människors hälsa.

Motivering

I direktivet finns ett undantag för sandning och saltning av vägar

I artikel 17 beskrivs ett undantag som ger medlemsländer möjlighet att inte upprätta ett åtgärdsprogram mot överskridanden av gränsvärdena för PM₁₀ om det går att visa att överskridandet berodde på användning av sand eller salt för

¹⁵ Världshälsoorganisationen (2021).

halkbekämpning vintertid. Artikel 17 gör alltså gällande att i de fall som överskridanden av PM10 beror på resuspension av sand eller salt från vinterväghållning, så kan medlemsländerna identifiera zoner där överskridanden av gränsvärden för PM10 innebär att ett åtgärdsprogram inte behöver upprättas. I sådana fall ska medlemsländerna skicka in en förteckning över dessa zoner, tillsammans med mätningar av PM10 samt belägg för vilka källor som föroreningarna härrör från. Medlemsländerna ska även visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att sänka nivåerna av PM10.

Undantaget är svårt att motivera av flera skäl

Naturvårdsverket bedömer att det fortsatt inte i luftkvalitetsförordningen bör införas undantag från att fastställa åtgärdsprogram i de fall överskridandet beror på sandning eller saltning.

Sedan förra bedömningen att inte införa undantaget i Artikel 17 har det inte tillkommit någon avgörande ny kunskap som motiverar tillämpning av undantaget eller som underlättar bedömning av bidraget från sand eller salt till PM10.

Underlaget för hälsoeffekter av PM10 har snarare ytterligare stärkts och då sandning och saltning är driftåtgärder som kommunen har rådighet över och som är förhållandevis enkla att påverka bedöms det som kontraproduktivt med ett undantag som innebär att åtgärdsprogram inte behöver tas fram trots att miljökvalitetsnormen överskrids.¹⁶ Tillämpning av undantaget skulle också 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.

Om undantaget finns att tillämpa riskerar det också att leda till ojämlikhet ifall vissa kommuner väljer att använda undantaget medan andra kommuner inte gör det. Det skulle kunna innebära att invånare i kommuner där undantaget tillämpas exponeras för högre partikelhalter än invånare i kommuner med överskridanden som inte väljer att tillämpa undantaget, utan i stället tar fram åtgärdsprogram och arbetar för sänkta partikelhalter. Tillämpande av undantag innebär även att enskilda som på grund av överskridande lider av hälsoskada inte kommer kunna få ersättning enligt artikel 28 i direktivet.

Generellt, men särskilt i medlemsländer som Sverige där dubbdäcksanvändningen är hög, är det i de flesta fall omöjligt att urskilja vilket damm som kommer från vägbeläggning respektive sand. Kriteriet att visa att överskridandet beror på resuspenderade partiklar från sandning eller saltning är alltså i princip omöjligt att uppfylla, vilket även kommissionens egna bedömningar av användningen visar.¹⁷

Att sandnings- och saltningsundantaget hanteras i samma artikel är inte helt idealt. När det gäller salt är hälsoeffekterna sannolikt begränsade jämfört med sand. Salt

¹⁶ Gustafsson, Mats, Egeskog, Johan, Järlskog, Ida och Niska, Anna (2025).

¹⁷ (a) Europeiska kommissionen (2022).

kan användas och har använts i stället för sand som en åtgärd för att motverka höga PM10-halter eftersom det innebär mindre tillförsel och bildning av damm i gatumiljöer. Salt har även hygrokopiska egenskaper som, vid annars torrt väglag, kan bidra till fuktigare vägyta vilket också minskar resuspensionen. Bidraget från salt är också förhållandevis enkelt att analysera och bedöma bidraget ifrån.¹⁸ Analyserna är däremot kostnadsdrivande och Naturvårdsverket bedömer att det inte är ändamålsenligt eller kostnadseffektivt att tillämpa undantaget för salt eftersom saltets bidrag till halterna av PM10 är så pass litet att det inte har betydelse för de problem med överskridanden som finns i Sverige.

Tillämpningar av undantaget under det tidigare direktivet

EU-kommissionen har tidigare identifierat att vinterväghållning kan vara en källa till luftburna partiklar, särskilt inom länder i norra Europa. Redan det tidigare direktivet medgav möjligheten att göra undantag från kravet att ta fram åtgärdsprogram om ett överskridande av gränsvärdet för PM10 berodde på vägsand eller vägsalt. Vid tiden för publicerandet av kommissionens vägledning hade åtminstone fem medlemsländer nyttjat möjligheten att undanta sandning från rapporteringen av luftkvalitet: Finland, Estland, Lettland, Litauen och Slovakien.

Naturvårdsverkets tidigare bedömning av undantaget

Sverige valde att inte införa undantaget i nuvarande implementering med motiveringen att andra källor, som dubbdäcksanvändning, har större inverkan på halterna än vad sandning eller saltning av vägar har.

Bedömningen gjordes då de överskridanden som fanns främst uppstod i större städer i södra Sverige och grundades i stor utsträckning på att sand inte användes för halkbekämpning på de gator och vägar där höga partikelhalter uppmättes. I senare studier har dock observerats material som tolkas som sand även på och längs dessa gator och det är sannolikt att sand som används på intilliggande gång- och cykelvägar, trottoarer och anslutande mindre sandade gator, sprids av trafik, avrinning och vind även till osandade gator och där virvlas upp och bidrar till luftens partikelhalter. Bilden idag är att de kommuner där överskridanden sker sannolikt påverkas ganska påtagligt av sandanvändning i kombination med dubbdäcksanvändningen.

Det finns inga bra metoder för att bestämma andelen partiklar som härrör från sand

Kommissionen har för tidigare direktiv gett ut vägledning som beskriver olika metoder för att bestämma andelen partiklar som härrör från sand och salt.

Vid utvärdering av kommissionens rekommenderade metod på ett dataunderlag från Stockholm kunde en tredjedel av överträdelserna av gränsvärdet räknas bort.

¹⁸ Gustafsson, Mats, Egeskog, Johan, Järlskog, Ida och Niska, Anna (2025).

Men ingen sandning förekom direkt på gatorna i Stockholm under perioden vilket visar på brister i nuvarande metodik.¹⁹

Enligt luftkvalitetsdirektivet ska kommissionen, senast den 31 december 2026, komma med en ny genomförandeakt som fastställer de tekniska uppgifter om metoden för bestämning av bidrag från resuspension av partiklar efter sandning eller saltning av vägar. Vilka metoder som kommer att behöva tillämpas för att kunna använda undantaget är därmed idag inte känt. Enligt VTI:s utredning är möjligheten till att särskilja partiklar från sandning och partiklar från vägslitage i stort sett omöjlig utifrån rådande kunskap.²⁰

Andra alternativ som har övervägts

Om regeringen väljer att införa en möjlighet att använda undantaget i Sverige, har Naturvårdsverket utrett vilka ändringar som skulle behövas i lagstiftningen för att göra detta. Ett relevant bemyndigande för regeringen att kunna föreskriva om undantag från regeln att ta fram ett åtgärdsprogram, återfinns redan i Naturvårdsverkets förslag i avsnitt 4.3.4. Det skulle även behövas ett tillägg i luftkvalitetsförordningen enligt följande:

X § Den myndighet eller kommun som ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram för PM10 (föroreningsnivå som anges i XX) enligt A § får besluta att inte göra det när

1. överskridandet beror på PM10-källor i form av sandning eller saltning av vägar under vintern, och
2. rimliga åtgärder har vidtagits för att sänka koncentrationerna av PM10.

En sådan bestämmelse skulle kunna placeras i anslutning till övriga bestämmelser om undantag att upprätta ett förslag till åtgärdsprogram (se avsnitt 4.3.4).

Om möjligheten att tillämpa undantaget skulle införas i svensk lagstiftning bedömer Naturvårdsverket att det skulle behövas vägledning kopplad till kravet att visa att rimliga åtgärder har vidtagits. Rimliga åtgärder för att minska PM10 från sand kan till exempel vara: endast använda sand där det verkligen behövs (till exempel busshållplats, branta backar, gång- och cykelbana), använda material av god kvalitet och upptag av sand under torra perioder under vintern när halkrisk inte råder.

Användande av undantag gäller enbart ett enskilt år och behöver upprepas ifall överskridande på grund av sandning eller saltning av vägar sker under flera år.

Konsekvenser av det alternativa förslaget att använda undantag

För kommuner och regioner ger undantaget möjlighet att inte ta fram ett åtgärdsprogram för PM10 i de fall där överskridande beror på sandning eller saltning av vägar och det kan bevisas enligt rekommenderad metodik. Det är under förutsättning att rimliga åtgärder redan har vidtagits. Att inte ta fram ett åtgärdsprogram skulle innebära en minskad arbetsbelastning och minskade kostnader. Kommuner skulle däremot behöva ta fram underlag för att bevisa att

¹⁹ (a) Europeiska kommissionen (2022).

²⁰ Gustafsson, Mats, Egeskog, Johan, Järlskog, Ida och Niska, Anna (2025).

undantaget är tillämpligt samt redovisa för vilka åtgärder som har genomförts för att minska bidraget av partiklar från sandning och saltning i enlighet med artikel 17. Det behöver göras för varje år som undantaget används. Att ta fram underlaget samt redovisa åtgärder är förenat med arbetstid och kostnader för den berörda kommunen. Även med undantaget behöver kommunen genomföra rimliga åtgärder för minska partikelhalterna från sandning vilket kommer vara en liknande kostnad med eller utan undantag. Om tillämpningen av undantaget skulle resultera i ett minskat åtgärdsarbete för att sänka halterna av partiklar kan också regionerna få exempelvis ett ökat tryck på sjukvården och ökade kostnader till följd av negativa hälsoeffekter från höga halter av partiklar (se även under ”Enskilda” nedan). Det finns ett antal direkta och indirekta negativa effekter som kostnadsmissigt kan påverka regioner, kommuner, men även andra delar av samhället negativt.²¹

För enskilda innebär det att om undantaget används kommer PM10-halterna oftare överstiga miljö kvalitetsnormen. Det är svårt att härleda luftföroreningar till negativa hälsoeffekter i enskilda fall, på gruppnivå ser man dock negativa hälsoeffekter, därför får man anta en försiktighetsprincip avseende lokalt genererade partiklar och så kallat vägdamn.

Att partiklar från sandning skulle vara mindre skadliga än andra partiklar har litet stöd i forskningen, tvärtom pekar ny forskning på att halter av lokalt genererade partiklar skulle kunna ha högre hälsopåverkan per haltmått än långtransporterade partiklar.²² Höga PM10-halter innebär således samhällsekonomiska kostnader och därmed lidande för enskilda exempelvis genom sjukhusinläggningar.²³ VTI har nyligen även låtit Umeå universitet uppdatera hälsokonsekvenser och där har bland annat partiklar från väg hamnat mer i fokus.²⁴

För Naturvårdsverket innebär det alternativa förslaget att mer vägledning kommer behöva ges till kommuner som önskar använda undantaget, avseende om det underlag som behövs för att bevisa att undantaget är tillämpligt. Naturvårdsverket kommer även behöva rapportera undantaget med belägg för att det är tillämpligt till kommissionen.

Konsekvenser av förslaget att inte tillämpa undantaget

Förslaget innebär i sig ingen skillnad mot tidigare eftersom undantag inte tillämpas idag.

Dock kan skärpta miljö kvalitetsnormer (som kommer beskrivas i slutredovisningen) innebära att effekten av att inte tillämpa undantaget blir större. Detta eftersom skärpta miljö kvalitetsnormer kan leda till att fler åtgärdsprogram behöver tas fram, och framtagande av åtgärdsprogram är förenat med kostnader för kommunerna eller för den som är ansvarig för framtagande av åtgärdsprogram.

²¹ Gustafsson, Malin, Lindén, Jenny, Forsberg, Bertil, Åström, Stefan, Johansson, Emelie. (2022).

²² Naturvårdsverket (2023).

²³ Forastiere, Francesco, Orru, Hans, Krzyzanowski, Michal et al. (2024).

²⁴ Forsberg, Bertil. (2025).

Om fler åtgärdsprogram tas fram och om halterna sänks så de kommer under miljökvalitetsnormen är det positivt för folkhälsan.

Förslaget att inte införa möjligheten att använda ett undantag från kraven på att ta fram åtgärdsprogram kan medföra att kommuner behöver ökade möjligheter att påverka källor till PM10 med nya verktyg eller styrmedel.

4.3 Åtgärdsprogram (artikel 19)

4.3.1 Några utgångspunkter för Naturvårdsverkets förslag kring åtgärdsprogram

Naturvårdsverket konstaterar att flera bestämmelser i miljöbalken och luftkvalitetsförordningen inte innehåller lika tydliga krav som luftkvalitetsdirektivets bestämmelser kring åtgärdsprogram. Det rör bland annat när ett åtgärdsprogram ska fastställas och undantag från detta, hur snabbt ett åtgärdsprogram ska fastställas och när de ska omprövas.

Vi bedömer att det är viktigt att de bestämmelser som föreslås genomföra direktivet är tydliga i de fall direktivet innehåller tydliga krav, särskilt eftersom bland annat rätten till ersättning kan grundas på brister från medlemsstatens sida när det gäller åtgärdsprogram.

Naturvårdsverket föreslår därför ett antal nya bestämmelser i denna skrivelse. Naturvårdsverket 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. Det handlar om bestämmelser i miljöbalken och bestämmelser i luftkvalitetsförordningen med direkt koppling till förslag på ändrade bemyndiganden i miljöbalken.

4.3.2 Begreppet luftkvalitetsfärdplan bör omfattas av det befintliga begreppet åtgärdsprogram

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

Motivering

I artikel 19.4 i direktivet anges att om föroreningsnivåerna från och med den 1 januari 2026 till och med den 31 december 2029 i en zon eller en territoriell enhet ligger över något gränsvärde eller målvärde som ska uppnås senast den 1 januari 2030 enligt avsnitt 1 tabell 1 i bilaga I och avsnitt 2 B i bilaga I ska medlemsstaterna upprätta en luftkvalitetsfärdplan för den berörda föroreningen för att uppnå respektive gränsvärden eller målvärden innan tidsfristen löper ut.

Direktivet definierar luftkvalitetsfärdplan som en luftkvalitetsplan med tillägget att skillnaden är att luftkvalitetsfärdplanen ska ha antagits innan tidsfristen för att uppnå gränsvärden och målvärden har löpt ut och som fastställer strategier och åtgärder för att uppnå dessa gränsvärden och målvärden inom tidsfristen.

Kravet på upprättande av en luftkvalitetsfärdplan är nytt och har inte funnits i tidigare direktiv. Frågan är om begreppet kan anses omfattas av det befintliga begreppet åtgärdsprogram eller om det behöver införas ett nytt begrepp och regler kring luftkvalitetsfärdplaner i miljöbalken.

Begreppet åtgärdsprogram i 5 kap. miljöbalken, som i direktivet motsvarar luftkvalitetsplan, är ett väl inarbetat begrepp som används för att följa miljökvalitetsnormer av olika slag. Av artikel 19.6 följer att luftkvalitetsplanerna och luftkvalitetsfärdplanerna ska innehålla samma slags information. Det framgår dessutom följande av skäl (40) i luftkvalitetsdirektivet:

”För att skapa rättslig klarhet, och trots den specifika terminologi som används, är en luftkvalitetsfärdplan en typ av luftkvalitetsplan enligt definitionen i detta direktiv.”

Den väsentliga skillnaden mellan de olika planerna är när skyldigheten att upprätta planen inträder. En luftkvalitetsplan ska upprättas vid ett överskridande av de gräns- och/eller målvärden som anges i luftkvalitetsdirektivet (se artikel 2.41 och 19.1) medan en luftkvalitetsfärdplan ska upprättas om de gräns- eller målvärden som ska uppnås senast den 1 januari 2030 överskrids under perioden 1 januari 2026 till och med 31 december 2029 (se artikel 2.42 och 19.4). Luftkvalitetsplanen syftar alltså till att hålla ett överskridande som skett så kort som möjligt medan färdplanen syftar till att undvika ett framtida överskridande av de nya normerna. En annan skillnad mellan planerna är att upprättande av luftkvalitetsfärdplaner till skillnad från luftkvalitetsplaner endast kommer vara aktuellt under den begränsade tid som angetts ovan.

Naturvårdsverket bedömer att det är lämpligt att låta direktivets regler om luftkvalitetsfärdplaner implementeras genom det befintliga begreppet åtgärdsprogram och närmare precisera i luftkvalitetsförordningen att åtgärdsprogram även behöver upprättas om de gräns- eller målvärden som ska uppnås senast den 1 januari 2030 överskrids under perioden 1 januari 2026 till och med 31 december 2029. Det krävs i sådant fall inga ändringar i miljöbalken.

Vi bedömer vidare att detta passar bäst in i den systematik med åtgärdsprogram som idag finns i miljöbalken med tillhörande förordningar. Begreppet åtgärdsprogram var vid införandet av miljöbalken tänkt att uppfylla krav i flera olika direktiv på upprättande av planer och program för åtgärder för uppfyllande av ett visst miljökvalitetsmål (se prop. 1997/98:45 del 1 s. 198). Eftersom kravet på luftkvalitetsfärdplaner är specifikt för luftkvalitetsdirektivet är det lämpligast att regleringen införs i luftkvalitetsförordningen. Då kravet att upprätta luftkvalitetsfärdplaner endast kommer att gälla under en begränsad tid och till sitt innehåll inte skiljer sig från vad som kommer att krävas för luftkvalitetsplaner föreligger enligt Naturvårdsverket inget behov av att införa ett särskilt begrepp för luftkvalitetsfärdplaner i luftkvalitetsförordningen. Det befintliga begreppet

åtgärdsprogram bör alltså omfatta både de luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdplaner som finns i luftkvalitetsdirektivet.

Andra alternativ som har övervägts

Naturvårdsverket har övervägt att införa ett nytt begrepp i svensk rätt som motsvarar en luftkvalitetsfärdplan enligt direktivet. Vi har dock bedömt att det är lämpligare att låta luftkvalitetsfärdplaner ingå i det befintliga begreppet åtgärdsprogram av de skäl som framgår under Motivering ovan.

Konsekvenser av förslaget

För kommunerna är det en förenkling att ett nytt begrepp i form av färdplan inte införs. Arbetet för kommunerna blir detsamma oberoende på vilket begrepp som används. Att ta fram en färdplan kommer innebära ökade kostnader för aktuella kommuner, men eftersom det inte är en direkt följd av Naturvårdsverkets förslag och kommer bero av många andra faktorer är det inget som analyseras vidare här. Det kan noteras att själva införandet av arbetssättet med färdplan också är ett minimikrav enligt direktivet.

Statliga myndigheter, organisationer, företag, domstolar och enskilda bedöms inte beröras av förslaget.

4.3.3 Kommuner eller Naturvårdsverket ska som huvudregel upprätta förslag till, och fastställa åtgärdsprogram

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.

Motivering

Ny bestämmelse om bemyndigande i miljöbalken

Naturvårdsverket föreslår att en ny bestämmelse som ger regeringen rätt att föreskriva vem som ska upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram införs i 5 kap. miljöbalken. Detta görs med anledning av följande skäl.

Enligt artikel 5 h luftkvalitetsdirektivet ska medlemsstaterna utse behöriga myndigheter och organ på lämplig nivå att vara ansvariga för att upprätta luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdplaner. Naturvårdsverket bedömer att detta är något som ska regleras i luftkvalitetsförordningen eftersom det är bestämmelser som rör luftkvalitetsfrågor. Frågan är om det finns bemyndigande för att göra detta med nuvarande bestämmelser i miljöbalken.

Enligt de svenska reglerna är det regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen beslutar som ska upprätta förslag till ett åtgärdsprogram (5 kap. 7 § miljöbalken) och som ska fastställa ett åtgärdsprogram (5 kap. 8 § miljöbalken). Naturvårdsverket bedömer att bestämmelserna 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. Vi 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.

I luftkvalitetsförordningen finns bestämmelser som anger när en kommun eller länsstyrelse ska upprätta förslag till åtgärdsprogram (32 §) och när en kommun eller länsstyrelse ska fastställa ett åtgärdsprogram (36 §). Av bestämmelserna följer att den som upprättat förslaget ska fastställa åtgärdsprogrammet. Bestämmelserna är meddelade med stöd av bemyndigandet i 5 kap. 10 § miljöbalken. I bemyndigandet anges att regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram ska prövas av regeringen, att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska upprättas, vad sådana program ska innehålla och hur samråd ska ske samt att regeringen får meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska tillgängliggöras och följas upp. Naturvårdsverket bedömer att inte heller detta bemyndigande i miljöbalken kan användas för att föreskriva vem som ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram. Naturvårdsverket noterar att 6 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660), som anger att vattenmyndigheten ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram för vattendistriktet, är meddelat med stöd av 5 kap. 10 § andra stycket miljöbalken. Detta förändrar inte Naturvårdsverkets bedömning.

En bestämmelse som ger ett bemyndigande för regeringen att föreskriva vem som ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram behöver därför införas i 5 kap. miljöbalken. Att det i andra regleringar bedömts ha funnits ett sådant bemyndigande förändrar inte Naturvårdsverkets bedömning. De nya bemyndigandena bör införas i 5 kap. 10 § miljöbalken.

Kommunen eller Naturvårdsverket ska upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram om inte regeringen beslutar annat

Naturvårdsverket föreslår att Naturvårdsverket ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram om det är fråga om en miljökvalitetsnorm som Naturvårdsverket ska kontrollera enligt 28 § 1, 2 eller 3 luftkvalitetsförordningen. Är det inte fråga om en sådan miljökvalitetsnorm föreslår vi att den kommun inom vilket ett överskridande skett ska vara den kommun som ska upprätta ett förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram. Regeringen kan göra avsteg från dessa huvudregler genom att fatta beslut i den enskilda fallet om att någon annan ska upprätta ett förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram. För att möjliggöra detta föreslås att Naturvårdsverket och kommunen får möjlighet att lyfta frågan till regeringen. Naturvårdsverkets förslag grundas på följande skäl.

Naturvårdsverket eller kommun som huvudregel

Enligt artikel 19 luftkvalitetsdirektivet ska luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdplaner upprättas så snart som möjligt och senast två år efter det kalenderår under vilket överskridandet registrerades. Naturvårdsverket bedömer att det är en relativt kort tid och innebär att arbetet med åtgärdsprogram behöver inledas omgående när det konstaterats att ett sådant ska tas fram.

Luftkvalitetsförordningen lägger hinder i vägen för detta eftersom en kommun som kontrollerar om en miljökvalitetsnorm följs ska underrätta Naturvårdsverket om ett överskridande kan antas ske eller ha skett. 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. Naturvårdsverket ska sedan 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.

Vi bedömer att det beskrivna förfarandet riskerar att leda till onödig tidsåtgång. Det saknas anledning att göra en bedömning av behovet av åtgärdsprogram på det sätt som idag är föreskrivet, eftersom luftkvalitetsdirektivet har tydliga krav på när ett åtgärdsprogram ska upprättas. Naturvårdsverket föreslår förändringar i denna del för att luftkvalitetsdirektivets krav ska uppfyllas (se avsnitt 4.3.4 för en beskrivning av förändringarna). Denna bedömning bör en kommun kunna göra själv och det finns inget hinder för kommunen att genom remittering till andra myndigheter få stöd i den mån det behövs. Vi kan också konstatera att sedan luftkvalitetsförordningen trädde i kraft 2010 har nya åtgärdsprogram enbart upprättats och fastställts av kommuner. Direktivet ställer krav på rättslig prövning som innebär att det ska vara möjligt att överklaga beslut om åtgärdsprogram. Detta minskar behovet av att någon annan än den som är ansvarig för att ta fram förslaget och upprätta åtgärdsprogrammet ska göra den bedömningen. Nuvarande regler som innebär att Naturvårdsverket först gör denna bedömning och där även kommunen eller länsstyrelsen har möjlighet att invända mot den och sedan lyfta frågan till regeringen framstår inte som ändamålsenliga.

För de miljökvalitetsnormer som Naturvårdsverket ansvarar för att kontrollera faller det sig naturligt att det som huvudregel är Naturvårdsverket som är ansvarig för att upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram.

Vi vill också framhålla att de nya reglerna om ersättning som ska införas enligt luftkvalitetsdirektivet bland annat är kopplande till åtgärdsprogram. Det bör av den anledningen vara tydligt reglerat vem som är ansvarig för framtagandet av dem. Vi konstaterar också att det i författning är reglerat vem som är ansvarig för åtgärdsprogram i förordningen om omgivningsbuller och vattenförvaltningsförordningen. Det är lämpligt att detta även görs i luftkvalitetsförordningen.

Regeringen kan peka ut någon annan

Naturvårdsverket kan inte utesluta att det i ett visst fall kan finnas skäl att någon annan än Naturvårdsverket eller kommunen ska upprätta ett förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram. Genom 5 kap. 7 § och 5 kap. 8 § miljöbalken har regeringen möjlighet att i det enskilda fallet besluta om detta. Vi föreslår ingen ändring i denna del.

Idag finns möjlighet för Naturvårdsverket att enligt 31 § tredje stycket luftkvalitetsförordningen rapportera behovet av åtgärdsprogram till regeringen om finns särskilda skäl för att det inte ska vara en länsstyrelse eller en kommun som upprättar ett förslag till eller fastställer ett åtgärdsprogram, eller om det behövs ett åtgärdsprogram på grund av betydande gränsöverskridande föroreningar som innebär att artikel 25 i det tidigare luftkvalitetsdirektivet ska tillämpas. Enligt 32 § andra stycket luftkvalitetsförordningen har länsstyrelsen eller kommunen också möjlighet att lämna över frågan om vem som ska upprätta ett förslag till och fastställa åtgärdsprogram till regeringen om den inte instämmer i Naturvårdsverkets bedömning.

Vi bedömer att det är rimligt att den som enligt den föreslagna huvudregeln ska upprätta ett förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram också har möjlighet att invända mot det genom att lämna över frågan till regeringen. Naturvårdsverket konstaterar att det inte finns något behov av att någon annan än den som enligt huvudregeln är utpekad som ansvarig ska ha möjlighet att göra detta.

När det gäller i vilka fall som ett överlämnande kan aktualiseras bedömer vi att de förutsättningar som idag anges i 31 § tredje stycket luftkvalitetsförordningen är lämpliga. Detta innebär minskade möjligheter för en kommun att lämna över frågan till regeringen eftersom det krävs särskilda skäl eller att det är fråga om gränsöverskridande föroreningar jämfört med den mer skönmässiga bedömning som en kommun idag kan göra enligt 32 § andra stycket luftkvalitetsförordningen. Det bedöms motiverat med en sådan begränsning eftersom det är en avvikelse från huvudregeln och Naturvårdsverket bedömer att sådana bör vara tydligt utformade. Det torde även sällan vara någon annan än kommuner som är lämpligare att upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram. Vi vill även poängtera att regeringen inte är bunden av dessa kriterier utan har möjlighet att göra en egen

bedömning av vem som är lämplig att upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 7 och 8 §§ miljöbalken.

Naturvårdsverket bedömer att möjligheten att lyfta frågan till regeringen bör utnyttjas med försiktighet eftersom det troligtvis kan ta viss tid för regeringen att fatta beslut i frågan. Om regeringen beslutar att det inte finns skäl att avvika från huvudregeln när det gäller vem som ska upprätta förslag till åtgärdsprogram riskerar detta att leda till att möjligheten att fastställa ett åtgärdsprogram inom de tidsramar som krävs minskar.

Om Naturvårdsverket eller en kommun underrättar regeringen och regeringen beslutar att någon annan ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram kommer det innebära att den utpekade myndigheten eller kommunen får mindre tid på sig att fastställa åtgärdsprogrammet än den som skulle ha gjort det enligt huvudregeln. Det är svårt att undvika denna följd men för att den utpekade myndigheten eller kommunen ska få en rimlig möjlighet att uppfylla tidskraven på när ett åtgärdsprogram ska vara fastställt ska en tidsgräns som anger när Naturvårdsverket eller kommunen senast måste överlämna frågan till regeringen införas. Vi bedömer att senast sex månader efter det kalenderår under vilket överskridandet registrerades är lämpligt. Det bör vara relativt okomplicerat för Naturvårdsverket eller kommunen att göra en bedömning av om det är någon annan som är bättre lämpad att upprätta ett förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram utifrån de kriterier som anges i förslaget.

Andra alternativ som har övervägts

Vi har övervägt att inte ändra nuvarande bestämmelser. Bestämmelserna innebär att det i varje enskilt fall behöver avgöras vem det är som ska upprätta och fastställa ett åtgärdsprogram. Fördelen med det är att det finns goda möjligheter att i varje enskilt fall bestämma att den som är bäst lämpad att göra detta också får det ansvaret.

Naturvårdsverket konstaterar att det alternativet har flera nackdelar som tillsammans gör att det inte anses lämpligt. Att i det enskilda fallet besluta vem som ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram tar tid samtidigt som det finns krav enligt luftkvalitetsdirektivet att fastställa ett åtgärdsprogram inom viss tid. Utöver detta föreslås nya bestämmelser om klagorätt, ersättning och sanktioner kopplade till detta krav. Vi bedömer därför att det är lämpligare att tydligt i författning reglera vem som är ansvarig för att upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram. Det blir då också tydligt för bland annat allmänheten och kommunen vem som har ansvaret. Samtidigt är det viktigt att behålla möjlighet att göra avsteg från detta, vilket gör att den fördel som finns med nuvarande system ändå finns kvar.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär att kommunerna, tillsammans med Naturvårdsverket, får ett utpekat ansvar att upprätta förslag till och fastställa de flesta åtgärdsprogram. Konsekvenserna av detta bedöms bli mycket små eftersom det redan idag är

kommuner som upprättar och fastställer de flesta åtgärdsprogram. Möjligheten för regeringen att besluta om avvikelse från detta bidrar också till denna bedömning.

Vidare blir det tydligt reglerat vem som ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram. Det innebär en ökad tydlighet för organisationer, företag och enskilda vem som har ansvaret och det blir också lättare för dessa aktörer att bevaka sina intressen i den mån de berörs av åtgärdsprogrammen.

För Naturvårdsverket innebär förslaget ett utpekat ansvar att upprätta förslag till och fastställa vissa åtgärdsprogram. Det har än så länge inte behövt upprättas ett åtgärdsprogram på grund av överskridande av de miljökvalitetsnormer som är aktuella i detta avseende och risken för detta bedöms fortsättningsvis som liten.²⁵ Förslaget innebär också att Naturvårdsverket inte längre ska bedöma vem som ska ta fram ett åtgärdsprogram och om ett sådant ska tas fram, annat än när Naturvårdsverket själv ska göra detta. Detta bör leda till minskad arbetsbelastning för Naturvårdsverket samtidigt som det utpekade ansvaret kan medföra ökad belastning. Sammantaget bedöms konsekvenserna bli oförändrade eller medföra en begränsad mindre ökad arbetsbelastning för Naturvårdsverket.

Länsstyrelserna ska enligt förslaget inte upprätta förslag till eller fastställa åtgärdsprogram annat än om regeringen i det enskilda fallet beslutar detta. Konsekvenserna av förslaget bedöms innebära en oförändrad eller minskad arbetsbelastning eftersom länsstyrelsen hittills endast fastställt enstaka åtgärdsprogram.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för andra myndigheter eller domstolar.

4.3.4 Ett åtgärdsprogram ska upprättas vid överskridande av en miljökvalitetsnorm om inte annat anges

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.

²⁵Naturvårdsverket har gjort bedömningen (Dnr 113-5899-07 Ht) att åtgärdsprogram till följd av överskridanden av ozon inte behöver upprättas eftersom gällande kriterier inte är uppfyllda (Naturvårdsverket, 2007).

Bestämmelserna om detta ska regleras i luftkvalitetsförordningen (föreslagna bestämmelser A, B, C, D, E och F §§) och bemyndigandet i 5 kap. 10 § miljöbalken föreslås utökas och ger regeringen möjlighet att föreskriva i vilka fall som ett förslag till åtgärdsprogram ska upprättas och fastställas om det följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen. Detta föreslås regleras genom 5 kap. 10 § andra stycket 5). Bemyndigandet i 5 kap. 10 miljöbalken utökas genom att regeringen får föreskriva hur beslut om åtgärdsprogram ska tillgängliggöras. Detta föreslås regleras genom 5 kap. 10 § andra stycket 2.

Motivering

Nya bestämmelser i miljöbalken

I artikel 19 luftkvalitetsdirektivet finns tydliga bestämmelser om i vilka fall som ett åtgärdsprogram ska fastställas och inom vilken tid det ska ske. Naturvårdsverket bedömer att detta behöver införas i det svenska regelverket och att det är lämpligt att göra det i luftkvalitetsförordningen eftersom det är regler som gäller specifikt för åtgärdsprogram enligt luftkvalitetsdirektivet.

Det saknas bestämmelser i miljöbalken om sådana krav eller bestämmelser som ger regeringen möjlighet att föreskriva det på förordningsnivå. Enligt 5 kap. 7 § miljöbalken ska ett förslag till åtgärdsprogram upprättas om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller för att skydda kvaliteten på dricksvatten. Enligt 5 kap. 8 § miljöbalken ska ett åtgärdsprogram som avses i 7 § fastställas av regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer.

Vi bedömer att två förändringar behöver vidtas i miljöbalken för att en reglering enligt Naturvårdsverkets förslag ska vara möjlig. För det första behöver det i 5 kap. 7 § miljöbalken anges att ett förslag till åtgärdsprogram kan behöva upprättas till följd av krav som följer av det svenska medlemskapet i den Europeiska unionen. För det andra behöver det i 5 kap. 10 § miljöbalken införas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om i vilka fall och vid vilken tidpunkt ett åtgärdsprogram som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen ska fastställas. Naturvårdsverket föreslår därför att miljöbalken ändras i enlighet med detta.

Förslaget innebär att ett beslut om att inte upprätta ett åtgärdsprogram trots att det är fråga om ett överskridande ska kungöras enligt en bestämmelse i luftkvalitetsförordningen. För att det ska vara möjligt behöver bemyndigandet i 5 kap. 10 § miljöbalken utökas. Nuvarande bemyndigande för regeringen är begränsat till att meddela föreskrifter om tillgängliggörande av åtgärdsprogram. Detta föreslås utökas till beslut om åtgärdsprogram.

En tydlig reglering för när ett åtgärdsprogram ska upprättas

Enligt det svenska regelverket ska det göras en bedömning av om ett åtgärdsprogram behövs. Enligt 5 kap. 7 § miljöbalken ska ett förslag till åtgärdsprogram upprättas om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller för att skydda kvaliteten på dricksvatten. Enligt 5 kap. 8 § miljöbalken ska ett

åtgärdsprogram som avses i 7 § fastställas av regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer. Enligt 31 § luftkvalitetsförordningen är det Naturvårdsverket som ska undersöka behovet av ett åtgärdsprogram och om ett sådant behövs rapportera det till länsstyrelse, kommun eller regering.

Naturvårdsverket kan konstatera att det inte finns någon närmare reglering av hur behovsbedömningen ska göras. Reglerna i luftkvalitetsdirektivet är å andra sidan tydliga kring när luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdplaner ska upprättas.

I artikel 19.1 och 19.4 luftkvalitetsdirektivet anges att en luftkvalitetsplan eller luftkvalitetsfärdplan ska upprättas om luftens föroreningsnivå i vissa zoner överskrider eller ligger över något av de angivna gränsvärdena eller målvärdena. Naturvårdsverket bedömer att det inte finns något utrymme för bedömning om ett överskridande konstaterats, med undantag för vissa i direktivet angivna situationer.

I artikel 19.4 anges att en luftkvalitetsfärdplan inte behöver upprättas om referensscenariot visar att gränsvärdet eller målvärdet kommer att uppnås med de åtgärder som redan är på plats, inbegripet när överskridandet orsakats av en tillfällig verksamhet som påverkar föroreningsnivån under ett enda år.

Det finns dessutom ett undantag från kravet på att upprätta luftkvalitetsplaner enligt artikel 19 om vissa förutsättningar är uppfyllda och överskridandet beror på sandning eller saltning av vägar under vintern. Undantaget regleras i artikel 17. Om det är fråga om överskridande av nivåer som gäller för ozon finns också möjlighet att inte upprätta en luftkvalitetsplan eller luftkvalitetsfärdplan. Detta regleras i artikel 19.2 luftkvalitetsdirektivet.

Om det redan finns en luftkvalitetsfärdplan kan detta göra att en luftkvalitetsplan inte behöver upprättas. Detta framgår av artikel 19.1 och för ozon, i artikel 19.2. En luftkvalitetsplan behöver inte upprättas om det är säkerställt att de åtgärder som anges i luftkvalitetsfärdplanen är lämpliga för att hålla överskridandet så kort som möjligt eller om luftkvalitetsfärdplanen uppdateras och ytterligare och effektivare åtgärder vidtas.

Naturvårdsverkets bedömning är att de svenska bestämmelserna behöver ändras för att bättre återspegla luftkvalitetsdirektivets krav om när ett åtgärdsprogram ska fastställas och när det är möjligt att inte göra det vid ett överskridande. Vi föreslår därför en reglering som motsvarar luftkvalitetsdirektivets krav på detta. Detta gäller inte undantaget för sandning eller saltning av vägar under vintern. Undantaget fanns även i det tidigare luftkvalitetsdirektivet men har inte införts i Sverige. Naturvårdsverket föreslår inte att det ska införas nu heller och skälen till detta framgår av avsnitt 4.5.1.

För att få en ändamålsenlig reglering bedömer Naturvårdsverket att ett nytt åtgärdsprogram inte behöver fastställas om förutsättningarna för omprövning är uppfyllda. Det upprättade åtgärdsprogrammet omprövas i stället i de fallen. Det innebär exempelvis att om ett åtgärdsprogram som motsvarar en luftkvalitetsfärdplan omprövas behöver inte ett förslag till åtgärdsprogram upprättas vid ett överskridande efter den 1 januari 2030.

I vissa delar skiljer sig reglerna kring luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdsplaner åt enligt luftkvalitetsdirektivet. Vi bedömer att båda planerna ska omfattas av begreppet åtgärdsprogram och i luftkvalitetsförordningen behöver det därför tydligt framgå när ett åtgärdsprogram som motsvarar en luftkvalitetsfärdsplan inte behöver upprättas. Det gäller även för övriga undantag som finns angivna i direktivet. Naturvårdsverket föreslår därför att regler i luftkvalitetsförordningen införs som genomför de aktuella bestämmelserna. För att det ska bli tydligt föreslås en bestämmelse som reglerar när ett förslag till åtgärdsprogram ska upprättas och sedan ett antal bestämmelser som anger när det trots detta ändå inte är ett krav att upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Ett beslut om att inte upprätta ett förslag till åtgärdsprogram behövs

Om ett överskridande har konstaterats men ett åtgärdsprogram inte behöver fastställas bedömer Naturvårdsverket att det är lämpligt att det fattas ett formellt beslut om att inte upprätta ett förslag till åtgärdsprogram. Detta fyller flera funktioner. Först och främst innebär det att myndigheten eller kommunen i fråga behöver utreda frågan och motivera beslutet enligt de krav som följer av förvaltningslagen (2017:900), vilket ökar förutsättningarna för ett välgrundat beslut.

Ett beslut om åtgärdsprogram föreslås vara överklagbart enligt utkastet till Regeringskansliets promemoria. Naturvårdsverket bedömer att det är lämpligt att det då fattas beslut i de fall där ett överskridande har skett men ett förslag till åtgärdsprogram trots detta inte upprättas. Det finns även krav på att Sverige ska rapportera undantag från att fastställa åtgärdsprogram till EU-kommissionen och Naturvårdsverket bedömer att det underlättar rapporteringen om ett beslut fattats.

För att Naturvårdsverkets rapportering ska kunna fullgöras behöver Naturvårdsverket få kännedom om beslut att inte fastställa åtgärdsprogram trots överskridande. Vi föreslår därför att kommunen ska skicka beslut i frågor om åtgärdsprogram till Naturvårdsverket och informera Naturvårdsverket om överlämnanden till regeringen. På detta sätt kan Naturvårdsverket också tillvarata sin möjlighet att överklaga beslut om åtgärdsprogram som föreslås i utkastet till promemoria om genomförande av artikel 27 och 28.

För att även andra än Naturvårdsverket ska kunna överklaga en kommuns beslut att inte upprätta förslag till åtgärdsprogram behöver de få kännedom om beslutet. Detsamma gäller Naturvårdsverkets beslut att inte upprätta ett förslag till åtgärdsprogram. Vi föreslår därför att en bestämmelse om att sådana beslut ska kungöras införs. Bestämmelsen föreslås utformas på samma sätt som 5 kap. 7 § tredje stycket luftkvalitetsförordningen. Detta innebär att Naturvårdsverket eller kommunen genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt ska informera de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs om beslutet att inte upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Vi är medvetna om förslaget i utkastet till promemorian att inte föreslå att någon bestämmelse om kungörelse ska införas vid upprättande av bland annat åtgärdsprogram med hänvisning till att enskilda och organisationer kan vända sig

ansvarig kommun eller myndighet och begära ett beslut om åtgärdsprogram. Den situation som Naturvårdsverkets förslag avser att reglera bedömer Naturvårdsverket vara annorlunda eftersom kungörelse fyller en viktig funktion om att informera berörda om att ett överskridande har skett.

Krav på när ett åtgärdsprogram senast ska upprättas

Luftkvalitetsdirektivet anger också inom vilken tid som ett åtgärdsprogram ska vara upprättat. I artikel 19.1, 19.2 och 19.4 anges att luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdplaner ska upprättas så snart som möjligt och senast två år efter det kalenderår under vilket överskridandet registrerades. Vi bedömer att även detta krav behöver genomföras. Det är lämpligt att detta regleras i samma bestämmelse som den som anger när ett förslag till åtgärdsprogram ska upprättas.

Andra alternativ som har övervägts

Nuvarande bestämmelser innebär att Naturvårdsverket gör en behovsbedömning av om ett förslag till åtgärdsprogram ska upprättas. Detta har fördelen att det görs en bedömning av om ett åtgärdsprogram behövs eller inte av en expertmyndighet. Naturvårdsverket bedömer dock att det inte är ändamålsenligt att behålla nuvarande bestämmelse eftersom luftkvalitetsdirektivet innehåller tydliga krav på när ett åtgärdsprogram ska tas fram.

Naturvårdsverket har som ytterligare alternativ övervägt att föreslå att det inte införs något krav på beslut när någon av undantagssituationerna för när ett åtgärdsprogram inte behöver upprättas föreligger trots att det finns ett överskridande. Ett sådant förfarande har fördelen att arbetsbelastningen på myndigheten eller kommunen minskar eftersom det inte finns något krav på beslut och kungörelse. Vi bedömer dock att det är viktigt för omgivningen att få kunskap om att ett överskridande skett och få möjlighet att invända mot att det trots detta inte upprättas förslag till åtgärdsprogram. Alternativet har av den anledningen valts bort.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär att det blir tydligt när ett åtgärdsprogram ska fastställas och inom vilken tid det ska vara fastställt. Förslaget bedöms leda till ett större ansvar och en viss ökad arbetsbelastning för kommunerna eftersom de kan behöva bedöma om undantagen är tillämpliga. Utan behovsbedömningen får kommunerna något längre tid på sig för att ta fram förslaget till åtgärdsprogram, eftersom de inte längre behöver invänta Naturvårdsverkets yttrande. Att kommunerna själva ska göra bedömningen av om ett förslag till åtgärdsprogram ska upprättas kan leda till risk för att det görs olika bedömningar av olika kommuner jämfört med när Naturvårdsverket ska göra den bedömningen. Detta bedöms motverkas av att Naturvårdsverket, enskilda och vissa organisationer föreslås ha rätt att kunna överklaga beslut om åtgärdsprogram.

Förslaget innebär att det tydligt är reglerat i vilka fall och inom vilken tid som ett åtgärdsprogram ska vara fastställt. Konsekvenserna av detta är bland annat att det blir tydligt för organisationer, företag och enskilda vem som ska göra detta. Det

blir därmed lättare för dem att bevaka sina intressen. Förslaget bedöms minska risken för att åtgärdsprogram inte upprättas inom rätt tid, och om åtgärdsprogrammen framöver fastställs inom tidsfristen minskar risken för överträdelseärenden från EU. Fastställda åtgärdsprogram bör också förbättra luftkvaliteten och minska hälsoriskerna.

Förslaget innebär för Naturvårdsverket att det blir tydligt när ett åtgärdsprogram ska fastställas och att Naturvårdsverkets behovsbedömning av detta försvinner. Det blir även tydligt inom vilken tid det ska vara fastställt. Det bedöms leda till en viss minskad arbetsbelastning för Naturvårdsverket.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för andra centrala myndigheter om inte regeringen beslutar att de ska fastställa ett åtgärdsprogram. Regeringen har dock möjlighet att göra detta redan idag. Det bedöms inte heller medföra några konsekvenser för länsstyrelserna om inte regeringen beslutar att de ska fastställa ett åtgärdsprogram.

Domstolar bedöms inte påverkas av förslaget.

4.3.5 Tydligare bestämmelser om vad ett åtgärdsprogram ska uppnå

Naturvårdsverkets förslag: Ett åtgärdsprogram ska innehålla de åtgärder som behöver vidtas för att följa miljökvalitetsnormen och för att hålla perioden av överskridande så kort som möjligt och under inga omständigheter längre än fyra år från det kalenderår som överskridandet registrerades. Om det är fråga om ett åtgärdsprogram som motsvaras av en luftkvalitetsfärdplan enligt luftkvalitetsdirektivet ska åtgärdsprogrammet i stället innehålla de åtgärder som behöver vidtas för att innan den 1 januari 2030 uppnå den miljökvalitetsnorm som överskrids.

Bestämmelserna om detta ska regleras i luftkvalitetsförordningen (föreslagen bestämmelse J §) och ett bemyndigande i 5 kap. 10 § miljöbalken ska införas som anger att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om vad ett åtgärdsprogram ska uppnå. Detta föreslås regleras genom 5 kap. 10 § andra stycket 1.

Motivering

Naturvårdsverket föreslår att det i luftkvalitetsförordningen regleras vilka åtgärder som behöver finnas med i ett åtgärdsprogram och effekten av dem för att det ska vara förenligt med luftkvalitetsdirektivet. Det saknas ett bemyndigande i miljöbalken kring vad ett åtgärdsprogram ska uppnå och en sådan regel behöver införas. Naturvårdsverkets förslag grundas på följande.

I artikel 19 luftkvalitetsdirektivet finns tydliga krav på att luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdplaner ska fastställa åtgärder som leder till att överskridandet hålls så kort som möjligt eller att värdet inte överskrids vid en viss angiven tidpunkt. Naturvårdsverket tolkar bestämmelsen som att den reglerar vad ett åtgärdsprogram

ska uppnå och vår bedömning är att motsvarande bestämmelser inte finns i miljöbalken eller i luftkvalitetsförordningen. Det behöver finnas bestämmelser som genomför luftkvalitetsdirektivet i dessa delar. Naturvårdsverket bedömer att sådana bestämmelser ska regleras i luftkvalitetsförordningen och kan inte se att det i miljöbalken finns ett bemyndigande för detta. Bemyndigandet i 5 kap. 10 § miljöbalken rör bland annat hur åtgärdsprogram ska upprättas och vad de ska innehålla. Vi föreslår därför att ett nytt bemyndigande i miljöbalken införs som ger regeringen rätt att meddela föreskrifter om vad ett åtgärdsprogram ska uppnå.

Enligt luftkvalitetsdirektivet ska en luftkvalitetsplan ange de åtgärder som behöver vidtas för att följa miljöbalkens normen och för att hålla perioden av överskridande så kort som möjligt och under inga omständigheter längre än fyra år från det kalenderår som överskridandet registrerades. Enligt direktivet ska en luftkvalitetsfärdplan ange de åtgärder som behöver vidtas för att innan den 1 januari 2030 uppnå värdet. Naturvårdsverket föreslår att en bestämmelse som anger detta införs i luftkvalitetsförordningen.

Andra alternativ som har övervägts

Naturvårdsverket bedömer att det behöver införas krav på vad ett åtgärdsprogram ska innehålla för åtgärder och vad de ska uppnå. Det saknas därför alternativ till förslaget om hur luftkvalitetsdirektivets bestämmelser ska genomföras.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär att det blir tydligt vad ett åtgärdsprogram ska uppnå och inom vilken tid och att de åtgärder som ska finnas i ett åtgärdsprogram behöver uppfylla detta. Enligt de förslag som läggs fram kommer kommunerna vara ansvariga för att upprätta och fastställa åtgärdsprogram och det bör underlätta arbetet om reglerna är tydliga. Sammantaget bedöms förslaget leda till viss ökad arbetsbelastning för kommunerna eftersom nya krav ställs på effekt av föreslagna åtgärder och inom vilken tid som åtgärdsprogrammet ska vara fastställt.

Vidare blir det tydligt för organisationer, företag och enskilda vilka krav som kan ställas på ett åtgärdsprogram. Det bedöms leda till ökade möjligheter att tillvarata sin rätt för de som berörs av ett åtgärdsprogram.

Naturvårdsverket kommer på olika sätt arbeta med åtgärdsprogram, bland annat genom att Naturvårdsverket ska upprätta förslag till vissa åtgärdsprogram, och det bör underlätta arbetet med detta om reglerna är tydliga. Sammantaget bedöms förslaget leda till viss ökad arbetsbelastning med vägledning eftersom nya krav ställs på effekt av föreslagna åtgärder och inom vilken tid som åtgärdsprogrammet ska vara fastställt.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för andra centrala myndigheter eller för länsstyrelser om inte regeringen beslutar att de ska fastställa ett åtgärdsprogram.

Domstolar bedöms inte påverkas av förslagen.

4.3.6 Åtgärdsprogram ska omprövas för att hålla överskridandet så kort som möjligt

Naturvårdsverkets förslag: Det ska 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 överskrider 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.

Bestämmelserna om detta ska regleras i luftkvalitetsförordningen (föreslagen bestämmelse K §) och det föreslagna bemyndigandet, som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om i vilka fall och vid vilken tidpunkt ett åtgärdsprogram som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen ska upprättas (se avsnitt 4.2.4), bedöms även omfatta detta. Detta förslås genomföras genom 5 kap. 10 § andra stycket 5.

Motivering

Naturvårdsverket föreslår att det i luftkvalitetsförordningen med de kriterier som följer av luftkvalitetsdirektivet regleras när ett åtgärdsprogram ska omprövas. Naturvårdsverkets förslag grundas på följande.

När det gäller omprövning av åtgärdsprogram bedömer Naturvårdsverket att det omfattas av det föreslagna bemyndigandet som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om i vilka fall och vid vilken tidpunkt ett åtgärdsprogram som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen ska upprättas (se avsnitt 4.2.4).

Enligt artikel 19.5 luftkvalitetsdirektivet ska en luftkvalitetsplan och en luftkvalitetsfärdplan uppdateras om överskridandet kvarstår under det tredje kalenderåret efter tidsfristen för när planen skulle ha upprättats. Detta ska ske senast fem år efter tidsfristen för upprättande. Naturvårdsverket bedömer att en bestämmelse i luftkvalitetsförordningen som reglerar detta behöver införas eftersom kravet på omprövning är oftare än de sex år som följer av miljöbalken. Om ett åtgärdsprogram av någon anledning inte skulle träffas av den bestämmelsen, exempelvis att det inte är något överskridande under det tredje året men under det fjärde året, bedömer Naturvårdsverket att det generella kravet på omprövning gäller. Detta innebär att ett sådant åtgärdsprogram behöver omprövas

vid behov och minst vart sjätte år enligt 5 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken. En hänvisning till denna bestämmelse föreslås därför införas.

I artikel 19.5 luftkvalitetsdirektivet anges också att ytterligare och effektivare åtgärder ska vidtas vid omprövning. Naturvårdsverket föreslår att en tydlig bestämmelse införs som anger att ett omprövat åtgärdsprogram ska innehålla ytterligare och effektivare åtgärder. Naturvårdsverket bedömer att direktivets krav därmed uppfylls eftersom myndigheter och kommuner ska vidta de åtgärder som behövs enligt ett fastställt åtgärdsprogram enligt 5 kap. 11 § miljöbalken.

Enligt artikel 19.1 luftkvalitetsdirektivet behöver en luftkvalitetsplan inte upprättas om det redan finns en luftkvalitetsfärdplan som täcker det aktuella överskridandet och det säkerställs att perioden av överskridande hålls så kort som möjligt eller, i annat fall, att en uppdatering av luftkvalitetsfärdplanen sker. Naturvårdsverket bedömer att denna bestämmelse kan genomföras genom att ett åtgärdsprogram som fastställts i ovanstående fall omedelbart ska 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. Är det däremot säkerställt att åtgärdsprogrammet innehåller de åtgärder som behövs finns inget krav på omprövning eller upprättande av förslag till åtgärdsprogram trots att överskridandet kvarstår eftersom det är fråga om ett undantag från huvudregeln. Bestämmelser som reglerar detta föreslås i bestämmelsen om omprövning och bestämmelsen om när ett förslag till åtgärdsprogram inte behöver upprättas trots överskridande, med lämpliga hänvisningar mellan bestämmelserna. De vanliga omprövningsreglerna gäller däremot.

Andra alternativ som har övervägts

Nuvarande regler innebär att ett åtgärdsprogram ska omprövas vid behov men senast vart sjätte år och dessa bestämmelser uppfyller inte kraven i luftkvalitetsdirektivet och de behöver därmed ändras. Några andra alternativ bedöms inte möjliga om direktivet ska införlivas på ett korrekt sätt.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär att det blir tydligt när ett åtgärdsprogram ska omprövas och vilka krav som ett omprövat åtgärdsprogram ska uppfylla. Enligt de bestämmelser som föreslås kommer kommunerna vara ansvariga för att upprätta och fastställa åtgärdsprogram och det bör underlätta arbetet med omprövning om reglerna kring de är tydliga. Sammantaget bedöms förslaget leda till att fler åtgärdsprogram omprövas med tätare intervall och detta innebär en viss ökad arbetsbelastning för kommunerna.

Förslaget innebär en ökad tydlighet för organisationer, företag och enskilda när ett åtgärdsprogram ska omprövas och vilka krav ett omprövat åtgärdsprogram ska uppfylla.

Naturvårdsverket kommer på olika sätt arbeta med åtgärdsprogram, bland annat genom att vara den myndighet som ska upprätta förslag till och fastställa vissa åtgärdsprogram, och det bör underlätta arbetet med detta om reglerna är tydliga.

Sammantaget bedöms förslaget leda till att fler åtgärdsprogram omprövas med tätare intervall, vilket kan innebära en viss ökad arbetsbelastning för Naturvårdsverket med vägledning och rapportering av dessa.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för andra centrala myndigheter om inte regeringen beslutar att de ska fastställa ett åtgärdsprogram eftersom de då kan behöva ompröva det. Det bedöms inte heller medföra några konsekvenser för länsstyrelsen om inte regeringen beslutar att de ska fastställa ett åtgärdsprogram.

Domstolar bedöms inte påverkas av förslaget.

4.3.7 Bemyndigandet för rapportering om åtgärdsprogram bör förtydligas

Naturvårdsverkets förslag: Regeringens ska få meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska rapporteras.

Ändringen avser 5 kap. 10 § andra stycket 3 miljöbalken.

Motivering

Enligt det nuvarande bemyndigandet i 5 kap. 10 § miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska tillgängliggöras och följas upp. Naturvårdsverket föreslår att bemyndigandet även kompletteras med möjligheten att meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska rapporteras.

Idag ska den kommun eller länsstyrelse som har fastställt ett åtgärdsprogram inkomma till Naturvårdsverket med en redovisning av uppgifter om åtgärdsprogrammet enligt 43 § Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (2019:9). Kravet, som omfattar tillämpliga uppgifter i Bilaga 7 i föreskrifterna, är meddelat med stöd av 33 § luftkvalitetsförordningen som i sin tur meddelats med stöd av 5 kap. 9 § som bland annat anger vad ett åtgärdsprogram ska innehålla. Uppgifterna redovisas för att Naturvårdsverket ska kunna uppfylla sin rapporteringsskyldighet enligt 48 § luftkvalitetsförordningen. Naturvårdsverket anser dock att bemyndigandet för rapportering av dessa uppgifter har en lämpligare hemvist i 5 kap. 10 § miljöbalken där även tillgängliggörande och uppföljning av åtgärdsprogram regleras. Naturvårdsverket föreslår därför även att ett bemyndigande för rapportering av åtgärdsprogram inkluderas i denna bestämmelse.

Andra alternativ som har övervägts

Eftersom bemyndiganden bör vara så tydligt utformade som möjligt anser Naturvårdsverket att det inte är ett lämpligt alternativ att fortsätta grunda föreskrifter om kommunernas rapporteringsskyldighet på 5 kap. 9 § miljöbalken.

Föreskrifterna

Det nya luftkvalitetsdirektivet innebär utökade krav på rapportering. Vilka uppgifter om åtgärdsprogram som ska redovisas till Naturvårdsverket enligt de tidigare direktiven framgår idag av bilaga 7 till Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2019:9). I slutredovisningen avser Naturvårdsverket

att föreslå att bilaga 7 till Naturvårdsverkets föreskrifter tas bort och att uppgifterna i stället ska framgå av luftkvalitetsförordningen.

Konsekvenser av förslaget

Eftersom förslaget syftar till att säkerställa tillräckliga bemyndiganden för befintliga bestämmelser innebär ändringarna inga konsekvenser för centrala myndigheter, länsstyrelser, domstolar, kommuner, företag, enskilda eller andra.

De ändringar som behövs till följd av de utökade rapporteringskraven i luftkvalitetsdirektivet och konsekvenserna av dessa kommer att redogöras för i slutredovisningen.

4.4 Förtydligt ansvar vid gränsöverskridande luftföroreningar (artikel 21)

Naturvårdsverkets förslag: Regeringens ansvar vid gränsöverskridande luftföroreningar förtydligas så att det framgår att det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som ska tillämpa artikel 21 i direktivet.

En ny bestämmelse ska införas i 5 kap. 19 § miljöbalken.

Hänvisningen till artikel 25 i 31 § tredje stycket 2 luftkvalitetsförordningen ska uppdateras till artikel 21 luftkvalitetsdirektivet.

Motivering

Artikel 21 luftkvalitetsdirektivet fastställer krav på hur medlemsländerna ska samarbeta med varandra i de fall överskridanden av luftkvalitetsnormerna beror på gränsöverskridande luftföroreningar. Motsvarande krav finns i Artikel 25 i det tidigare luftkvalitetsdirektivet. De reviderade kraven har dock en högre detaljeringsgrad, med nya krav på att medlemsländerna bland annat ska etablera gemensamma expertgrupper för att identifiera källorna till luftföroreningar, dessa källors bidrag till överskridanden och de åtgärder som ska vidtas samt att utforma samordnade åtgärder såsom samordning av luftkvalitetsplaner.

De befintliga kraven om gränsöverskridande luftföroreningar har endast genomförts i 31 § tredje stycket punkt 2 i luftkvalitetsförordningen. Enligt bestämmelsen ska Naturvårdsverket rapportera till regeringen om det behövs ett åtgärdsprogram på grund av betydande gränsöverskridande föroreningar. Naturvårdsverket har hittills inte rapporterat ett sådant behov eftersom det har bedömts att de problem med överskridanden som finns i Sverige framför allt beror på lokala källor.

Naturvårdsverket bedömer även att det är osannolikt att bestämmelsen kommer att behöva tillämpas för att följa de nya gräns- och målvärden till 2030. Skulle ett sådant behov uppstå är det däremot fortsatt Naturvårdsverket som är bäst lämpat att

göra bedömningen om det finns ett behov av åtgärdsprogram med anledning av gränsöverskridande föroreningar.

Kommissionen har vid ett tillfälle ställt frågor till regeringen om införlivandet av artikel 25.1 och 3–5 i det tidigare luftkvalitetsdirektivet. Något införlivande av artikeln i svensk lagstiftning tycktes inte ha skett enligt kommissionen.²⁶ Regeringen svarade kommissionen att Naturvårdsverket ska underrätta regeringen om myndigheten finner att betydande gränsöverskridande luftföroreningar bidrar till att miljökvalitetsnormerna överskrids och ett internationellt samarbete krävs för att komma till rätta med den uppkomna problematiken. Regeringen kommer då att tillämpa artikel 25 i det tidigare direktivet direkt och vidta de åtgärder som är nödvändiga.²⁷ Kommissionen gick vid det tillfället inte vidare med något överträdelseärende avseende artikel 25 av det tidigare direktivet.

Naturvårdsverket föreslår ingen ändring av ordningen att det är regeringen som ska ha huvudansvaret för att se till att artikel 21 luftkvalitetsdirektivet tillämpas i förekommande fall. Vi anser dock att det finns skäl att införa en bestämmelse om regeringens ansvar i miljöbalken. Detta eftersom direktiv som huvudregel ska genomföras genom lag eller bindande förvaltningsföreskrifter. Ett genomförande där myndigheter anpassar sitt handlande efter ett direktiv utan att bindande regler har utfärdats, genom förvaltningspraxis, har i flera fall kritiserats av EU-domstolen.²⁸ Det kan därför ifrågasättas om regeringens avsikt att tillämpa direktivet direkt kan ses som ett tillräckligt genomförande av artikel 21. Enligt 10 kap. 1 § RF ansvarar regeringen visserligen för att ingå överenskommelser med andra stater. Enligt 10 kap. 2 § får regeringen i vissa fall även ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse. Naturvårdsverket anser dock att artikel 21 inte kan anses genomförd genom dessa bestämmelser eftersom artikeln innehåller andra krav än att enbart ingå en överenskommelse med ett annat medlemsland.

Vi kan också konstatera att ansvaret för att samarbeta med andra länder har reglerats på ett tydligare sätt både när det gäller miljökvalitetsnormerna för vatten och reglerna om miljökonsekvensbedömningar som också genomför EU-direktiv. Som exempel kan nämnas 8 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) som stadgar att vattenmyndigheterna ska samordna insatser eller på annat sätt samarbeta med myndigheter i andra länder i fall där ett avrinningsområde har gränsöverskridande påverkan på ett badvatten.

Om gränsöverskridande transport av luftföroreningar från en medlemsstat bidrar avsevärt till ett överskridande ska medlemsstaterna bland annat samordna sina luftkvalitetsplaner enligt artikel 21.2. Mot bakgrund av förslaget i Regeringskansliets utkast till promemoria att ta bort möjligheten för regeringen att fastställa ett åtgärdsprogram behöver det vara möjligt för regeringen att utse en

²⁶ Se Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet miljö, EU Pilot-begäran 6217/14/ENVI, s. 2.

²⁷ Se Miljö- och energidepartementet (2015). s. 12 ff.

²⁸ Se till exempel kommissionen mot Belgien, mål C-203/98 och kommissionen mot Tyskland, mål 131/88.

myndighet att ansvara för tillämpningen av artikeln i ett enskilt fall. Det skulle exempelvis kunna vara Naturvårdsverket eller en länsstyrelse. Det bör också vara möjligt för regeringen att utse en myndighet som ska ansvara för att vara en del av de gemensamma expertgrupper som ska etableras artikel 21.2.

Hänvisningen till artikel 25 i 31 § tredje stycket 2 luftkvalitetsförordningen behöver dessutom ändras till artikel 21 luftkvalitetsdirektivet. Detta eftersom bestämmelserna om gränsöverskridande luftföroreningar i artikel 25 i det tidigare luftkvalitetsdirektivet nu återfinns i artikel 21 i det nya direktivet.

Andra alternativ som har övervägts

Naturvårdsverket har övervägt om genomförandet av artikel 25 i det tidigare direktivet kan anses tillräckligt för att även genomföra artikel 21. Mot bakgrund av EU-domstolens praxis anser dock Naturvårdsverket att genomförandet bör ske genom en specifik lagstadgad bestämmelse.

Vi har även övervägt om artikel 21 bör inkorporeras eller transformeras i den svenska lagstiftningen. Naturvårdsverket har dock bedömt att inkorporering är lämpligast i det aktuella fallet. Detta eftersom det är en bestämmelse som inte riktar sig till enskilda och som sannolikt inte kommer tillämpas alls eller endast tillämpas mycket sällan. Det skulle också resultera i en lång och förhållandevis invecklad bestämmelse om artikel 21 ska transformeras till svensk lag.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget att införa en ny bestämmelse i miljöbalken syftar till att Sveriges genomförande av artikel 21 ska framgå av lag. På så sätt minskar risken att kommissionen anser att det svenska genomförandet av direktivet brister och därför inleder ett överträdelseärende mot Sverige.

I och med att artikel 21 utökats med krav i förhållande till tidigare direktiv kommer regeringen eller i förekommande fall en myndighet få fler aspekter att ta hänsyn till än tidigare. I praktiken bör dock detta inte innebära några ökade kostnader eller andra konsekvenser för dessa aktörer då Naturvårdsverket bedömer att överskridanden i Sverige även i framtiden främst kommer bero på lokala förhållanden och inte gränsöverskridande föroreningar. Det är således mycket osannolikt att artikel 21 kommer att bli tillämplig vid ett överskridande.

Centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, domstolar, företag, organisationer och enskilda bedöms inte påverkas av förslaget.

4.5 Sanktioner mot kommuner som inte fastställer eller omprövar åtgärdsprogram i rätt tid (artikel 29)

Naturvårdsverkets förslag: 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 ska regleras i en ny bestämmelse i 5 kap. 11 a § miljöbalken.

Naturvårdsverkets bedömning: Det bör inte 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.

Motivering

Luftkvalitetsdirektivets krav på sanktioner

Enligt artikel 29.1 luftkvalitetsdirektivet ska medlemsstaterna fastställa regler om sanktioner för överträdelser av nationella bestämmelser som antagits enligt direktivet och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. En i princip likalydande bestämmelse finns i artikel 30 i det tidigare luftkvalitetsdirektivet och artikel 9 i direktivet om metaller och PAH i luft. En nyhet i luftkvalitetsdirektivet är att det i artikel 29.2 anges att medlemsstaterna ska säkerställa att det vid fastställandet av sanktioner tas vederbörlig hänsyn till ett antal angivna omständigheter, till exempel överträdelsens art, allvar, omfattning och varaktighet.

Naturvårdsverket bedömer att artikel 29 luftkvalitetsdirektivet syftar till att genom sanktioner tillförsäkra att direktivet efterlevs och dess mål uppnås. Direktivet ställer inte krav på att någon särskild typ av sanktion ska användas under förutsättning att sanktionerna är effektiva, proportionella och avskräckande.²⁹ Enligt Naturvårdsverket tillåter luftkvalitetsdirektivet att sanktionsbestämmelserna kan variera från medlemsstat till medlemsstat och att genomförandet av bestämmelsen ska ses i ljuset av genomförandet i övrigt.

Vi bedömer att det inte är nödvändigt att en sanktion kopplas till varje enskild bestämmelse i svensk rätt som genomför direktivet. Liknande sanktionsbestämmelser i andra direktiv, till exempel industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU), har inte heller genomförts på ett sådant sätt.³⁰ Artikel 79 om sanktioner i industriutsläppsdirektivet har genomförts i 29 kap., 26 kap. 9 § och 24 kap. 3 § första stycket miljöbalken samt förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter. Bestämmelserna riktar sig mot verksamhetsutövare. Trots övervägande infördes inga sanktioner kopplade till tillsynsmyndigheternas skyldighet att säkerställa omprövning inom viss tid till följd av direktivet. Som skäl för detta angavs bland annat att det sammantaget inte är nödvändigt att koppla några sanktioner till tidsfristen och att målet om en ökad effektivitet i

²⁹ Se skäl (49) i luftkvalitetsdirektivet.

³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

beslutsprocessen bör kunna nås utan sanktioner. Skulle det visa sig att myndigheterna inte håller föreskrivna handläggningstider rekommenderades dock att det på nytt övervägs om sanktioner är nödvändiga.³¹ Likt detta resonemang anser Naturvårdsverket att sanktioner med anledning av luftkvalitetsdirektivet endast bör vara aktuellt för de fall där efterlevnaden av de nationella bestämmelserna brister eller befaras brista framöver. Vid genomförandet av sanktionsbestämmelsen i luftkvalitetsdirektivet behöver alltså bedömas dels om artikel 29.1 redan är genomförd på ett tillfredsställande sätt, dels hur artikel 29.2 ska genomföras i svensk rätt i den utsträckning den inte redan är det.

Genomförande av sanktioner enligt tidigare direktiv

Artikel 30 om sanktioner i det tidigare luftkvalitetsdirektivet genomfördes i svensk rätt genom 16 kap. 5 § (nuvarande 5 kap. 5 §) och 24 kap. 5 § första stycket 2 miljöbalken. Bestämmelserna riktar sig mot verksamhetsutövare. Den första bestämmelsen ger möjlighet att ställa de krav på verksamhetsutövare som behövs för att följa en gränsvärdesnorm och den andra bestämmelsen ger möjlighet att bland annat ändra ett villkor om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs. Bestämmelserna tillämpas av myndigheter och kommuner när de med stöd av miljöbalken reglerar miljöfarliga verksamheter och preciserar vilka krav som en verksamhet har att följa. En verksamhet som inte följer kraven kan bli föremål för miljöbalkens sanktionssystem. Det kan handla om föreläggande eller förbud förenat med vite enligt 26 kap. miljöbalken, straffbestämmelser enligt 29 kap. miljöbalken och miljöskastningsavgifter enligt 30 kap. miljöbalken. Valet av genomförande grundade sig i huvudsak på resonemanget att det i Sverige är myndigheter och kommuner som i huvudsak åläggs skyldigheter med anledning av direktivet och att dessa normalt inte sanktioneras i svensk rätt. En myndighetsperson kan dock dömas för tjänstefel i vissa fall. För att försäkra sig om att myndigheter följer gällande rätt och iakttar de åligganden som finns hänvisas i stället till andra instrument såsom JO.³²

Kommissionen har dock haft frågor kring Sveriges genomförande av sanktionsbestämmelsen i det tidigare luftkvalitetsdirektivet. År 2015 påpekade kommissionen att Sveriges nationella straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken endast gäller vid överträdelse av ett tillstånd och bad regeringen förklara detta närmare. Regeringen lämnade följande svar till kommissionen:

Direktivet kräver i huvudsak att en god luftkvalitet säkerställs i medlemsstaterna och att dessa kontinuerligt kontrollerar och utvärderar luftens kvalitet samt vidtar tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med eventuella brister. Direktivet ställer inga krav på källorna till de föroreningar som påverkar luftens kvalitet. Sådana krav finns i stället i annan EU-lagstiftning, t.ex. i direktiv 2010/75/EU och de genomförandebeslut med slutsatser om bästa tillgängliga teknik, som antas med stöd av det direktivet.

³¹ SOU 2011:86 Bättre miljö – minskade utsläpp (2011). s. 267

³² Se Naturvårdsverket (2008).

Med hänsyn till direktivets allmänna räckvidd och till att det inte anger särskilda handlingsregler för utpekade subjekt, är det inte ägnat att utgöra grund för kriminalisering.

Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken ska myndigheter och kommuner ansvara för att miljökvalitetsnormer följs. Det är också myndigheterna och kommunerna som är skyldiga att vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse om miljökvalitetsnormerna inte följs. Att kriminalisera de handlingsreglerna eller andra handlingsregler i luftkvalitetslagstiftningen skulle vara främmande för den svenska rättsordningen och skulle inte tjäna något verkligt syfte. Regeringen har andra styrmedel att tillgå för det fall att det skulle visa sig att en kommun eller en myndighet inte vidtar de åtgärder som åligger den, t.ex. ekonomiska.

Det kan även noteras att redan direktiv 1999/30/EG angav att medlemsstaterna skulle kriminalisera överträdelser av den nationella lagstiftning som genomförde direktivet. Kommissionen har inte tidigare framfört några synpunkter i nu aktuellt avseende, varför det är förvånande att frågan uppkommit nu. Som kommissionen noterat kriminaliseras i 29 kap. miljöbalken i stor utsträckning överträdelser av skyldigheter för de verksamhetsutövare som i hög utsträckning bidrar till luftföroreningar. Dessutom har vissa åtgärder för att komma till rätta med problemet, såsom förbud mot trafik med dubbdäck, förenats med straffansvar vid överträdelser.³³

I sin senare formella underrättelse 2019 om överträdelser av det tidigare luftkvalitetsdirektivet framförde kommissionen inga synpunkter på Sveriges genomförande av sanktionsbestämmelsen.³⁴

Sanktionsfrågan behöver ses över på nytt

Naturvårdsverket bedömer att beskrivningarna av det svenska genomförandet ovan i huvudsak är tillämpliga idag för artikel 29 luftkvalitetsdirektivet. Trots detta bör behovet av att införa sanktioner för överträdelser av nationella bestämmelser som antas enligt direktivet ses över på nytt. Detta mot bakgrund av att lång tid förflutit sedan det tidigare luftkvalitetsdirektivet genomfördes och att det nu finns mer kunskap om hur väl de nationella bestämmelserna som har antagits enligt det tidigare direktivet efterlevs.

Vi bedömer att behovet av sanktioner också hänger samman med frågan om tillgång till rättslig prövning och skadestånd enligt artikel 27 och 28 luftkvalitetsdirektivet som utreds av Regeringskansliet. Motsvarande bestämmelser har inte funnits i de tidigare direktiven. Naturvårdsverket bedömer att såväl behovet som utformningen av sanktioner kan påverkas av de förslag till genomförande som tas fram i Regeringskansliet. Om ett visst handlande kan leda till såväl skadestånd som sanktion finns till exempel en risk för parallella processer i domstol om samma rättsfrågor. Naturvårdsverket behöver därför beakta de ändringar till följd av artikel 27 och 28 som föreslås i utkastet till promemorian.

Vid tiden för delredovisningen har inte något förslag till genomförande av artikel 27 och 28 remitterats. Naturvårdsverket har dock vid kontakter med

³³ Se Miljö- och energidepartementet (2015).

³⁴ Se (a) Europeiska kommissionen (2019).

Regeringskansliet fått information om att regeringens förslag kommer att innebära att enskilda som är berörda ska kunna initiera en prövning av frågor om provtagningspunkter och åtgärdsprogram avseende miljö kvalitetsnormer för luft genom en framställan till den ansvariga myndigheten eller kommunen. Slutliga beslut som gäller sådana provtagningspunkter och åtgärdsprogram ska få överklagas. Naturvårdsverket föreslås även få rätt att överklaga beslut om åtgärdsprogram. Staten eller en kommun ska också kunna åläggas skadeståndsskyldighet vid ett uteblivet eller bristfälligt åtgärdsprogram, om nivån av luftföroreningar överskrider den nivå som föreskrivs i en miljö kvalitetsnorm och den högre nivån har orsakat skada på någons hälsa. Naturvårdsverket har utgått ifrån detta i sina bedömningar nedan.

Naturvårdsverket kommer inledningsvis att redogöra för i vilka avseenden Sverige brustit i efterlevnaden av det tidigare luftkvalitetsdirektivet. Utifrån identifierade brister går Naturvårdsverket sedan vidare med att bedöma vilka aktörer som bör sanktioneras och för vilka förseelser samt vilken typ av sanktion som är lämpligast.

Brister i efterlevnaden av det tidigare luftkvalitetsdirektivet

Såväl Miljömålsberedningen som regeringen har tidigare pekat på systembrister i kommunernas arbete med åtgärdsprogram för luftkvalitet.³⁵ Bristerna handlar bland annat om att åtgärdsprogram i flertalet fall varit otillräckliga, att åtgärder i programmen inte genomförts eller varit tillräckligt effektiva samt att det finns en kompetens- och resursbrist i kommunerna vad gäller mätning, beräkning och val av åtgärder. Mellan åren 2021–2024 har över 30 procent av de åtgärdsprogram som behövs varit försenade eller inte fastställts alls.³⁶ Fyra åtgärdsprogram har ännu inte fastställts 1–8 år efter att tidsfristen löpt ut. När det gäller omprövning har majoriteten av åtgärdsprogrammen inte omprövats i rätt tid. Avsaknaden av sanktioner då åtgärder inte genomförs har också ansetts utgöra en brist.

Utifrån dessa brister fick Naturvårdsverket och Statskontoret i uppdrag av regeringen att göra en översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet och föreslå hur åtgärdsprogrammen kunde förändras för att säkerställa att luftkvaliteten inte överskrider miljö kvalitetsnormerna och EU:s gränsvärden för utomhusluft.³⁷ Uppdragen redovisades i februari 2020.³⁸ I juli 2024 trädde ett antal förändringar i luftkvalitetsförordningen i kraft som en följd av det som föreslagits i regeringsuppdragen. Ett nytt verktyg som introducerades var Naturvårdsverkets förslag om den förebyggande luftkvalitetsstrategin (FLIS) som ska tas fram när halterna överskrider eller förväntas överskrida den övre utvärderingströskeln (ÖUT) för en förorening. En FLIS kan innehålla ett flertal olika åtgärder av mer långsiktig karaktär och ska syfta till att halterna sänks och överskridande inte

³⁵ Se SOU 2016:47 En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (2016).

³⁶ Totalt har det funnits behov av tolv åtgärdsprogram varav sju stycken fastställts i tid, ett har fastställts en och en halv månad för sent och fyra åtgärdsprogram är försenade och har ännu inte fastställts.

³⁷ Regeringsbeslut, M2019/00649/KI: Uppdrag om översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet.

³⁸ Naturvårdsverket (2020).

inträffar. Ett antal kommuner har påbörjat arbetet med att ta fram en FLIS. En annan förändring i luftkvalitetsförordningen som föreslogs av både Naturvårdsverket och Statskontoret innebär att Naturvårdsverket efter en inkommen underrättelse från en kommun ska rapportera behovet av att ta fram ett åtgärdsprogram direkt till den berörda kommunen eller länsstyrelsen, i stället för att som tidigare rapportera behovet till länsstyrelsen som därefter kunde överlåta framtagandet till kommunen. Detta innebär en stor tidsvinst då åtgärdsprogram som regel redan idag tas fram av kommunerna. På båda myndigheternas förslag infördes även en ny bestämmelse som innebär att den som fastställt ett åtgärdsprogram årligen ska redovisa framåtskridandet av programmet till Naturvårdsverket, som då får en nationell helhetsbild av läget. Ytterligare en större förändring i förordningen är att Naturvårdsverket nu har möjlighet att lyfta bristfälliga åtgärdsprogram till regeringen, med förslag på kompletterande åtgärder. Regeringen har då möjlighet att fastställa dessa åtgärder, med syfte att uppnå ett kraftfullare genomförande av åtgärder.³⁹ Sammantaget syftar dessa samt övriga förändringar till att effektivisera systemet med åtgärdsprogram och att få en snabbare sänkning av föroreningsnivåerna, det är emellertid för tidigt att se en tydlig effekt av de nya reglerna.

De brister i efterlevnaden som identifierats tidigare är fortfarande viktiga att komma till rätta med eftersom regelverket kring åtgärdsprogram genomför en central del av luftkvalitetsdirektivet. Utöver de ändringar av luftkvalitetsförordningen som trädde i kraft 2024 kan införandet av sanktioner för vissa överträdelser vara ett sätt att säkerställa att luftkvalitetsdirektivet efterlevs.

Ytterligare sanktioner mot enskilda verksamhetsutövare bör inte införas

I de fall där miljökvalitetsnormer för luft har överskridits har miljöfarliga verksamheter som bedrivs av enskilda hittills inte utgjort den dominerande orsaken till överskridande. För det fall att en sådan verksamhetsutövare skulle bidra till ett överskridande av en miljökvalitetsnorm bedömer Naturvårdsverket att de bestämmelser som genomförde artikel 30 i det tidigare direktivet är tillräckliga även för att genomföra artikel 29 i det nya direktivet. Naturvårdsverket lämnar därför inget förslag på ytterligare sanktioner som riktar sig mot enskilda verksamhetsutövare.

Sanktioner mot myndigheter bör inte införas

Naturvårdsverket kan konstatera att det, utöver Justitieombudsmannens befogenheter och regler om brott i tjänsten för tjänstemän som nämnts ovan, saknas sanktioner mot myndigheter som inte följer de nationella bestämmelser som genomför det tidigare luftkvalitetsdirektivet. Naturvårdsverket har genom bland annat återrapporteringen av åtgärdsprogram och nätverksträffar fått indikationer om att myndigheter också brister i sitt arbete med åtgärdsprogrammen. Det verkar röra såväl deltagandet som genomförandet av arbetet med åtgärdsprogram. Även

³⁹ I och med genomförandet av artikel 27 föreslår dock regeringen att denna möjlighet ska tas bort.

om detta talar för ett behov av att införa sanktioner mot myndigheter kan sådana sanktioner dock vara olämpliga av flera skäl.

Det är förhållandevis sällsynt i svensk rätt att myndigheter sanktioneras. Det förekommer inom områden som arbetsmiljö och upphandling men har inte en självklar plats i miljöbalkens nuvarande sanktionssystem. De sanktioner som regleras i miljöbalken tar främst sikte på enskilda verksamhetsutövare. Det finns inte heller någon befintlig tillsynsmyndighet som kan vara lämplig att utse för att utfärda sanktioner mot en myndighet som inte utför åtgärder som föreskrivs i ett åtgärdsprogram. Eftersom Naturvårdsverket och länsstyrelserna själva kan vara ansvariga för att fastställa åtgärdsprogram är ingen av dessa myndigheter lämpliga för ett sådant uppdrag. Det framstår heller inte som kostnadsmässigt motiverat att inrätta en ny myndighet som enbart har i uppdrag att bedriva tillsyn över luftkvalitetsarbetet.

Att införa sanktioner mot myndigheter i det här fallet skulle också avvika från hur andra direktiv på miljöområdet med krav på sanktioner har genomförts, till exempel ramvattendirektivet 2000/60/EG och det tidigare industriutsläppsdirektivet 2010/75/EU. Inga sanktioner mot myndigheter har införts vid genomförandet av dessa direktiv.⁴⁰ Liknande krav på sanktioner finns också i det nya avloppsdirektivet (EU) 2024/3019 och industriutsläppsdirektivet (EU) 2024/1785 som inte genomförts ännu. Sanktionsbestämmelser av liknande karaktär inom miljöområdet bör enligt Naturvårdsverket genomföras på ett likartat sätt så att de passar in i miljöbalkens sanktionssystem. Miljöstraffrättsutredningen har nyligen bedömt att det behövs en översyn av sanktionssystemet i dess helhet som bland annat innehåller överväganden om straff, miljöstraffsavgift och andra administrativa ingripanden ska väljas som sanktion.⁴¹ Naturvårdsverket anser att frågan om hur EU-rättsliga krav på sanktioner gentemot myndigheter bör genomföras i svensk rätt är en fråga som lämpligen skulle kunna utredas inom ramen för en sådan översyn.

Vid en samlad bedömning anser Naturvårdsverket att det inte finns tillräckligt starka skäl för att införa sanktioner mot myndigheter och lämnar därför inte något förslag till sådana sanktioner.

Det bör införas sanktioner mot kommuner

Det saknas idag sanktioner mot kommuner som inte följer de nationella bestämmelser som genomför det tidigare luftkvalitetsdirektivet. Samma skäl mot att införa sanktioner mot myndigheter är till stor del också relevanta för kommuner; sådana sanktioner skulle avvika ifrån hur andra direktiv genomförts och skulle vara lämpliga att se över i ett sammanhang tillsammans med miljöbalkens sanktionssystem som helhet. På grund av att bristerna i kommunernas arbete med åtgärdsprogram hittills varit förhållandevis omfattande ligger det dock närmare till hands att införa en möjlighet till sanktioner mot kommuner än mot myndigheter.

⁴⁰ Se SOU 2002:107 Bestämmelser om miljö kvalitet (2002). s. 266.

⁴¹ Se SOU 2025:14 En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem (2025). s. 553.

Behovet av ökad tillsyn mot kommuner uppmärksammades också i samband med införandet av 26 kap. 8 § miljöbalken i augusti 2020. Bestämmelsen innebär att länsstyrelsen får förelägga en kommun som inte fullgör sitt tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen. Bestämmelsen infördes mot bakgrund av att vissa länsstyrelser framfört att det under senare år blivit svårare att åstadkomma förändringar hos kommunerna och att de saknar mandat att driva igenom åtgärder. Förhållandet att staten inte kan påverka att kommunerna kontrollerar efterlevnaden av miljölagstiftningen har också uppmärksammats av OECD och kommissionen. Regeringen ansåg att det borde finnas en möjlighet för länsstyrelsen att förelägga en kommun som inte fullgör sitt tillsynsuppdrag på miljöområdet. Det infördes dock ingen möjlighet att förena ett sådant föreläggande med vite. Regeringen bedömde inte att det var nödvändigt samt uttalade att ekonomiska sanktioner inte bör användas för att rätta till brister i tillsynen hos kommuner.⁴²

Ett liknande resonemang skulle kunna föras kring behovet av verktyg för att få kommunerna att följa de nationella bestämmelser som genomför luftkvalitetsdirektivet. Enbart en möjlighet att utfärda ett föreläggande mot en aktör kan dock inte anses utgöra en sanktion i luftkvalitetsdirektivets mening. Trots att regeringen bedömt att ekonomiska sanktioner inte bör användas vid tillsyn av kommuner i ett fall behöver det inte vara uteslutet i ett annat. Då bristerna i efterlevnaden av det tidigare direktivet i hög grad kan kopplas till kommuner och dessutom avser centrala bestämmelser i direktivet anser Naturvårdsverket att det ändå finns starka skäl för att införa någon form av sanktioner.

Sanktionerna bör avse kommuners skyldighet att fastställa och ompröva åtgärdsprogram

Utifrån de brister i efterlevnaden av direktivet som redogjorts för ovan har Naturvårdsverket övervägt att sanktionera kommuners skyldigheter att:

- a. Fastställa och ompröva åtgärdsprogram enligt 5 kap. 8 § och 5 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken samt nu föreslagna K § luftkvalitetsförordningen,
- b. Säkerställa att åtgärderna i åtgärdsprogrammet är tillräckliga enligt 5 kap. 9 första stycket 2 miljöbalken samt nu föreslagna J § luftkvalitetsförordningen, och
- c. genomföra de åtgärder som fastställs i åtgärdsprogrammet enligt 5 kap. 11 § miljöbalken.

Av dessa punkter bedömer Naturvårdsverket att det endast är lämpligt att sanktionera en kommuns underlåtenhet att fastställa eller ompröva ett åtgärdsprogram i rätt tid (a). Att införa sanktioner kopplade till åtgärdsprogrammets innehåll och efterlevnad (b och c) är problematiskt av flera skäl och det skulle kräva omfattande ändringar i det befintliga regelverket kring åtgärdsprogram.

⁴² Se prop. 2019/20:137 Förbättrad tillsyn på miljöområdet, s. 48.

Frågan om åtgärdsprogrammets innehåll är inte helt upp till kommunerna själva att bestämma. Kommunen kan enligt 36 § luftkvalitetsförordningen endast fastställa ett åtgärdsprogram i de delar som alla berörda myndigheter och kommuner är överens. I och med regeringens förslag till genomförande av artikel 27 luftkvalitetsförordningen om att införa en möjlighet att överklaga otillräckliga åtgärdsprogram finns dessutom en risk för parallella processer i domstol rörande åtgärdsprogrammets innehåll. Eftersom bedömningen av om ett åtgärdsprogram innehåller tillräckligt, i hög grad är skönmässig är det särskilt olämpligt att frågan kan bli föremål för parallella processer.

Att sanktionera en kommuns underlåtenhet att genomföra åtgärder är också förenat med svårigheter. Enligt 5 kap. 11 § miljöbalken är myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden skyldiga vidta de åtgärder som behövs enligt ett fastställt åtgärdsprogram. Åtgärdsprogrammen är dock inte rättsligt bindande i den bemärkelsen att åtgärdsprogrammet direkt kan tvinga fram beslut från myndigheter och kommuner. Ett åtgärdsprogram kan till exempel inte tvinga en kommun att anta en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900).⁴³ För att kunna införa en sanktion mot en kommun som inte genomför de åtgärder som ett fastställt åtgärdsprogram föreskriver måste åtgärdsprogrammen bli rättsligt bindande. Detta skulle innebära en stor förändring av hur systemet med framtagande och fastställande av åtgärdsprogram fungerar idag och påverka det kommunala självstyret och planmonopolet. Enligt 2 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900) är kommunerna visserligen redan skyldiga att följa miljökvalitetsnormerna vid planläggning. En miljökvalitetsnorm kan dock följas på flera olika sätt och det alternativ som bedömdes vara bäst vid fastställandet av åtgärdsprogrammet kanske inte är det när åtgärdena väl ska genomföras. Det är svårt att överblicka vad konsekvenserna blir om ett åtgärdsprogram skulle kunna tvinga fram en viss planläggning inom en kommun. En sådan förändring bör enligt Naturvårdsverkets mening föregås av en statlig utredning.⁴⁴

Åtgärdena i ett åtgärdsprogram kan också vara av vitt skilda slag och det är varken lämpligt eller möjligt att sanktionera alla slags åtgärder. Vissa åtgärder har kommunen själv inte rådighet över utan kan ligga inom en statlig myndighets ansvarsområde. En åtgärd kan vara ett styrmedel som myndigheter eller kommuner ska besluta om medan den fysiska åtgärden ska vidtas av någon annan.⁴⁵ En åtgärd kan också avse tillsyn mot en enskild verksamhet. I den mån åtgärder berör enskilda verksamheter behöver alltid en bedömning enligt miljöbalken göras för den åtgärd som kan bli aktuell i det enskilda fallet.

⁴³ Se SOU 2005:59 Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter (2005). s. 91.

⁴⁴ Förslag om att skärpa åtgärdsprogrammets rättsliga ställning har lagts fram i tidigare utredningar men regeringen har då valt att inte gå vidare med förslaget, se prop. 2009/10:184 Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer, s. 36

⁴⁵ Se SOU 2005:59 Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter (2005). s. 109.

Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att det inte är lämpligt att inom ramen för detta regeringsuppdrag föreslå sanktioner relaterade till åtgärdsprogrammets innehåll (b) och för en kommuns underlåtenhet att genomföra de åtgärder som fastställs i ett åtgärdsprogram (c).

När det gäller kommunernas skyldighet att fastställa och ompröva åtgärdsprogram inom en viss tid (a) gör Naturvårdsverket en annan bedömning.

Enligt artikel 19.1 och 19.2 luftkvalitetsdirektivet ska luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdplaner upprättas så snart som möjligt och senast två år efter det kalenderår under vilket överskridandet registrerades. Artikel 19.5. luftkvalitetsdirektivet anger under vilka förutsättningar en luftkvalitetsplan och luftkvalitetsfärdplan måste uppdateras (omprövas). Artiklarna föreslås genomföras genom nya bestämmelser i luftkvalitetsförordningen (se avsnitt 4.2). Det är fråga om en klar och tydlig skyldighet för den ansvariga kommunen och det blir inte fråga om skönsmässiga bedömningar.

Något som talar emot att införa en sådan möjlighet till sanktioner mot en kommun är att regelverket blir inkonsekvent. Om Naturvårdsverket eller en annan myndighet ansvarar för att upprätta ett åtgärdsprogram skulle myndigheten inte riskera en sanktion för samma underlåtenhet. Risker för parallella processer med anledning av regeringens förslag till genomförande av artikel 27 och 28 kan också göras gällande här. Sanktionen riskerar dessutom att framstå som tandlös om den skulle kunna undvikas genom att kommunen upprättar ett åtgärdsprogram av otillräcklig kvalitet eller om kommunen i ett senare led underlåter att genomföra åtgärder. Kommunen är dessutom beroende av andra aktörers medverkan för att kunna hålla tidsramen och det kan framstå som oskäligt att det enbart är kommunen som riskerar sanktioner om åtgärdsprogrammet inte fastställs i rätt tid.

Trots detta anser Naturvårdsverket att skälen för att införa en sanktion väger tyngre. Att åtgärdsprogrammet upprättas i rätt tid är avgörande för att syftet med direktivet ska kunna uppfyllas. Naturvårdsverket föreslår därför att sanktioner bör införas mot en kommuns underlåtenhet att upprätta ett åtgärdsprogram i rätt tid.

Utgångspunkter vid val av sanktion

Som nämnt ovan ställer luftkvalitetsdirektivet inte krav på att någon särskilt typ av sanktion ska användas utan det lämnas till medlemsstaterna att bedöma med beaktande av kriterierna i artikel 29. Inom svensk rätt är begreppet sanktion inte klart definierat. Sanktioner brukar dock delas in i kategorierna straff och annan särskild rättsverkan med anledning av brott samt administrativa sanktioner. Administrativa sanktioner inom miljörättens område är miljöstraffsavgift samt förelägganden och förbud som kan förenas med vite. Miljöstraffsavgift, förbud och förelägganden utfärdas av en utpekad tillsynsmyndighet medan utdömande av vite sker av domstol efter ansökan av tillsynsmyndigheten.

Miljöstraffrättsutredningen har förordat följande utgångspunkter vid överväganden om val av sanktion för överträdelser av förvaltningsrättsliga krav.⁴⁶

1. Vid övervägande av val om sanktion bör beaktas både vilken metod som har bäst förmåga att avhålla från det oönskade beteendet och vilken metod som innebär lämpligast resursanvändning.
2. Den omständigheten att det krävs utredning eller bedömning för att konstatera en överträdelse bör inte i sig anses utgöra skäl för att endast straff kan väljas som sanktion.
3. Den omständigheten att miljöstraffrätten rent faktiskt innebär ett omfattande sanktionsbeläggande av handlingsregler i EU-rätt och svensk rätt, även utan de förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringarna, bör beaktas vid överväganden om kriminalisering av överträdelser av förvaltningsrättsliga krav.
4. Systematiken i EU:s miljölagstiftning bör beaktas vid valet av sanktion vid genomförande av EU-rättsliga krav på sanktion.
5. Mark- och miljödomstolen besitter miljörättslig och förvaltningsrättslig kompetens, och är därför mer lämpade än allmänna domstolar att pröva förvaltningsrättsliga krav på miljörättens område.

Det är inte möjligt att utfärda straffsanktioner mot kommunen eftersom kommunen är en juridisk person. Företagsbot kan inte heller bli aktuellt eftersom kommunens arbete med miljökvalitetsnormer inte kan jämföras med näringsverksamhet (jfr. 36 kap. 23 § första stycket 2 brottsbalken). Kvar återstår de administrativa sanktionerna miljöstraffsavgift och föreläggande förenat med vite. Många av miljöstraffutredningens utgångspunkter ovan rör kriminalisering och får därmed mindre betydelse vid bedömningen om vilken administrativ sanktion som är lämpligast i det här fallet.

Miljöstraffsavgift är en straffliknande avgift som utgår vid vissa överträdelser, oavsett om de skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Det är endast i vissa uppräknade undantagsfall enligt 30 kap. 2 § miljöbalken som avgiften inte behöver tas ut. Enligt 30 kap. 1 § miljöbalken ska miljöstraffsavgiften uppgå till minst 1 000 kr och högst 1 000 000 kr. Avgiftens storlek för olika typer av överträdelser är schabloniserade och fastställs av regeringen i förordningen (1998:950) om miljöstraffsavgifter.

Vite är ett penningbelopp som är bestämt på förhand i det enskilda fallet och som utfärdas om adressaten inte följer ett föreläggande i rätt tid. Rätten för en myndighet att förelägga vite förutsätter ett uttryckligt bemyndigande i en författning. Bestämmelser som reglerar hur en myndighet får agera när den beslutar om viten, hur ett vitesföreläggande ska utformas och grunderna för hur vitesbeloppen ska fastställas regleras i lagen (1985:206) om viten (viteslagen). En kommun kan vara adressat för ett vitesföreläggande som en statlig myndighet meddelat och föreläggandet är då vanligtvis riktat mot kommunen som sådan, oavsett vilket kommunalt organ som närmast haft ansvaret för den ifrågavarande

⁴⁶ SOU 2025:14 En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem (2025). s. 561.

åtgärden.⁴⁷ Det förekommer att statliga myndigheter ges rätt att förelägga kommuner för brister i utförande av uppgifter som kommunerna är ålagda att utföra, bland annat inom livsmedelsområdet. Det kan diskuteras om ett vitesföreläggande är en sanktion då adressaten kan undgå vitet genom att följa föreläggandet. Eftersom ett vitesföreläggande kan vara ett effektivt, proportionellt och avskräckande påtryckningsmedel anser Naturvårdsverket ändå att det kan utgöra en sanktion i luftkvalitetsdirektivets mening.

Det är inte möjligt att använda miljöstraffsavgift och vitesföreläggande för en och samma överträdelse (jfr 1 kap. 5 § förordningen om miljöstraffsavgifter).

Vitesföreläggande är den lämpligaste sanktionen

Naturvårdsverket kan inte se att systematiken i EU:s miljölagstiftning talar starkt för den ena eller den andra sanktionen. I fråga om preventiv verkan bedömer Naturvårdsverket att risken att drabbas av miljöstraffsavgift skulle kunna ha en något större påverkan på kommunens agerande än risken att drabbas av vite. Detta eftersom det är svårare att undgå en miljöstraffsavgift. Ett vitesföreläggande kan alltid undgås genom att rätta sig efter föreläggandet inom den föreskrivna tidsfristen.

En fördel med vitesföreläggande jämfört med miljöstraffsavgift är dock att det vid fastställandet av beloppets storlek finns större utrymme att beakta de omständigheter som räknas upp i artikel 29.2 luftkvalitetsdirektivet. I 3 § viteslagen finns redan idag ett stort utrymme att ta hänsyn till olika omständigheter vid fastställande av vitesbeloppets storlek i ett enskilt fall. Detta är inte möjligt vid utfärdande av en schabloniserad miljöstraffsavgift.

När det gäller sanktioner mot kommuner på livsmedelsområdet konstaterades i en utredning att vitesföreläggande var att föredra framför straffsavgift bland annat eftersom det av principiella skäl kunde resas invändningar mot att rikta en åtgärd som ligger nära en straffrättslig påföljd mot en kommun.⁴⁸ Samma argument kan göras gällande i valet mellan miljöstraffsavgift och vitesföreläggande mot en kommun som inte upprättar ett åtgärdsprogram i rätt tid.

Även om skälen för miljöstraffsavgift skulle kunna ha en något större preventiv påverkan bedömer Naturvårdsverket att skälen för att välja vitesföreläggande som sanktion väger tyngre. Naturvårdsverket föreslår därför att det ska bli möjligt att utfärda vitesföreläggen mot kommuner som inte fastställer eller omprövar åtgärdsprogram i rätt tid.

Omständigheter som ska beaktas vid fastställande av vitesbeloppet

Enligt 3 § viteslagen ska vitet fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa föreläggandet. Det kan hävdas att de befintliga bestämmelserna i 3 § viteslagen är tillräckliga för att anse att kraven i

⁴⁷ SOU 1982:21, Ett effektivare vite (1982), s. 26.

⁴⁸ Ds 2004:11, Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn, s. 45.

artikel 29.2. luftkvalitetsdirektivet är genomförda. De omständigheter som räknas upp i artikeln 29.2 skulle i så fall ingå i begreppet ”omständigheterna i övrigt”. För att säkerställa ett korrekt genomförande av direktivet skulle bestämmelsen tydligare behöva knyta an till formuleringarna i artikel 29.2.

Eftersom viteslagen är en generallag är det möjligt att föreskriva avvikelser i förhållande till den i specialförfattning.

Vid fastställandet av vitets belopp ska utöver vad som framgår av 3 § lagen (1985:206) om viten följande omständigheter beaktas

1. *Överträdelsens art, allvar, omfattning och varaktighet,*
2. *Inverkan på de känsliga och utsatta grupper, befolkning i övrigt eller den miljö som påverkas av överträdelsen med beaktande av målet att uppnå en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön,*
3. *Om överträdelsen har skett endast en gång eller vid upprepade tillfällen,*
4. *Om det tidigare har utfärdats ett vite för överträdelsen, och*
5. *De ekonomiska fördelar som kommunen har erhållit genom överträdelsen om dessa kan fastställas.*

Punkterna 1–5 är anpassade för att språkligt ligga så nära artikel 29.2 som möjligt. Det finns exempel på rättsområden där det i specialförfattning regleras vilket högsta och lägsta vitesbelopp som får sättas ut.⁴⁹ Naturvårdsverket anser dock att sådana bestämmelser inte bör införas i det här fallet. Detta eftersom artikel 29.2. inte innehåller några begränsningar i en sanktions högsta och lägsta belopp.

Naturvårdsverket bör ansvara för att utfärda förelägganden

Vid bedömningen av om en kommun har fastställt ett åtgärdsprogram i rätt tid är tidpunkten för överskridandet av miljökvalitetsnormen avgörande. Det är till Naturvårdsverket som både resultat från kontroll av luftkvalitet och uppgifter om fastställda åtgärdsprogram rapporteras. Naturvårdsverket har därmed redan idag förutsättningar att bevaka denna fråga. Detta talar för att Naturvårdsverket är lämplig myndighet att utfärda nödvändiga vitesförelägganden mot kommuner som inte upprättar åtgärdsprogram i rätt tid.

Det som talar emot en sådan ordning är att Naturvårdsverket själv kommer att vara huvudansvarig för att upprätta vissa åtgärdsprogram framöver (se avsnitt 4.3.3). Det kan ses som inkonsekvent av lagstiftaren att en myndighet kan utfärda vitesförelägganden mot andra för att inte ha följt en bestämmelse men själv inte kunna bli föremål för sanktioner för samma underlåtenhet.

Vi anser att det inte finns någon lämpligare myndighet som kan utfärda förelägganden mot kommuner. Det är inte lämpligt att länsstyrelsen ges en sådan uppgift då länsstyrelsen ofta har en viktig roll i framtagandet av åtgärdsprogrammen och därmed också kan bidra till att arbetet med att ta fram ett

⁴⁹ Se till exempel 2 kap. 10 och 11 § utsökningsbalken.

åtgärdsprogram drar ut på tiden. Det bör därför vara Naturvårdsverket som ansvarar för att utfärda förelägganden mot kommuner som inte upprättar åtgärdsprogram i rätt tid.

Vitesförelägganden kan överklagas till mark- och miljödomstol

Ett vitesföreläggande och en ansökan om utdömande av vite enligt den bestämmelse Naturvårdsverket föreslår kommer att kunna överklagas till mark- och miljödomstolen enligt 19 kap. 1 § tredje stycket och 21 kap 1 § miljöbalken. Naturvårdsverket anser inte att det finns skäl för någon annan ordning.

Andra alternativ som har övervägts

Naturvårdsverket har övervägt att inte lämna något förslag på nya sanktionsmöjligheter. Som anförts ovan är det svårt att på ett tillfredställande sätt införa sanktioner som passar in i miljöbalkens nuvarande sanktionssystem. Att göra åtgärdsprogrammen rättsligt bindande skulle också kunna innebära betydande ingrepp i det kommunala självstyret och planmonopolet.

Det bör också framhållas att kommissionen trots frågor om Sveriges genomförande av sanktionsbestämmelsen i det tidigare luftkvalitetsdirektivet inte har inlett något överträdelseärende mot Sverige.

Frågan om sanktioner är i detta fall komplex och vid en sammanvägd bedömning av luftkvalitetsdirektivets krav och de brister i det svenska systemet kring åtgärdsprogram har Naturvårdsverket lagt fram det förslag på den sanktion som Naturvårdsverket finner lämpligast om nya sanktioner ska införas med anledning av luftkvalitetsdirektivet.

Naturvårdsverket har också övervägt om den föreslagna bestämmelsen bör placeras i 26 kap. miljöbalken som handlar om tillsyn. Eftersom kapitlet i övrigt inte pekar ut någon särskild tillsynsmyndighet och främst avser tillsyn mot verksamhetsutövare har Naturvårdsverket bedömt att det är lämpligare att bestämmelsen placeras i 5 kap. miljöbalken om miljökvalitetsnormer.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget syftar till att säkerställa att artikel 29 luftkvalitetsdirektivet genomförs på ett korrekt sätt och därmed undvika att kommissionen inleder ett överträdelseärende mot Sverige. Om risken att drabbas av sanktioner leder till att åtgärdsprogram fastställs i rätt tid ökar också förutsättningarna för att säkerställa en luftkvalitet som inte är skadlig för människors hälsa, naturliga ekosystem och biologisk mångfald i enlighet med direktivets syfte.

Kommunerna riskerar att drabbas ekonomiskt av Naturvårdsverkets förslag. Eftersom ett vitesbelopp ska bestämmas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall är det svårt att uppskatta hur stora kostnaderna kan bli. Kommunerna har dock en möjlighet att undgå vitet genom att rätta sig efter föreläggandet. Om föreläggandena fungerar på det sätt som avses skulle det alltså inte innebära några egentliga ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Om en kommun vid upprepade tillfällen bryter mot ett föreläggande att fastställa eller ompröva ett åtgärdsprogram kan det dock få stora ekonomiska konsekvenser för kommunen.

I och med förslaget får Naturvårdsverket i viss mån utökade arbetsuppgifter. Dessa bedöms dock vara begränsade.

Förslaget kan också innebära en viss ökning av mål till mark- och miljödomstolarna. Naturvårdsverket bedömer dock ökningen som marginell och den bör inte vara kostnadsdrivande.

Förslaget bedöms inte innebära några andra konsekvenser för myndigheter, företag, enskilda, organisationer eller övriga.

4.6 Bemyndigandet som avser kontroll behöver förtydligas och utökas (artikel 5, 22 och 23)

Naturvårdsverkets förslag: Bemyndigandet i 5 kap. 12 § andra stycket miljöbalken som avser kontroll ska förtydligas och utvidgas.

Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om att nätverk och laboratorier ska vara godkända av Naturvårdsverket (5 kap. 12 § andra stycket 2 miljöbalken). Bemyndigandet ska också ge regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om information och rapportering (5 kap. 12 § andra stycket 3 miljöbalken). Vidare ska bemyndigandet även kompletteras så att regeringen, förutom att besluta, även får föreskriva vilka som ska kontrollera att en miljö kvalitetsnorm följs (5 kap. 12 § första stycket miljöbalken).

Motivering

Naturvårdsverket har funnit brister i bemyndigandet i 5 kap. 12 § miljöbalken

Enligt 5 kap. 12 § första stycket miljöbalken ska regeringen besluta om vilka som ska kontrollera att en miljö kvalitetsnorm följs. Enligt andra stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om provtagning och andra metoder för att kontrollera att en miljö kvalitetsnorm följs samt om godkännande av mätmetoder och mätutrustning. Bestämmelsen kallas även för ”kontrollbemyndigandet” och låg tidigare under 5 kap. 9 § miljöbalken.⁵⁰

I samband med genomförandet av rapporteringsbestämmelserna enligt kommissionens genomförandebeslut (2011/850/EU) av den 12 december 2011 aktualiserades frågan om hur extensivt kontrollbemyndigandet kan tolkas.⁵¹ Ett normgivningsbemyndigande bör dock vara så precist utformat som möjligt.⁵²

⁵⁰ Den 1 januari 2019 flyttades bestämmelsen från 5 kap. 9 § till 5 kap. 12 § miljöbalken.

⁵¹ Europeiska kommissionen (2011).

⁵² Se Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning, Ds 2014:1, s. 86

Naturvårdsverket har därför tittat närmare på vilka bestämmelser i luftkvalitetsförordningen som meddelats med stöd av kontrollbemyndigandet och funnit vissa brister. Naturvårdsverket föreslår därför vissa ändringar i bemyndigandet som avser redan genomförda krav i det tidigare luftkvalitetsdirektivet och direktivet om metaller och PAH.

De ändringar i miljöbalken som Naturvårdsverket föreslår relaterar också till artikel 5, 22 och 23 i det nya luftkvalitetsdirektivet. I det följande redogörs för Naturvårdsverkets föreslagna ändringar kopplat till respektive artikel.

Bemyndigandet för genomförande av artikel 5 b) luftkvalitetsdirektivet är otillräckligt

Enligt artikel 5 luftkvalitetsdirektivet ska medlemsstaterna utse behöriga myndigheter och organ på lämplig nivå som ska ansvara för att a) utvärdera luftkvaliteten, inbegripet att säkerställa ett välfungerande övervakningsnätverk och adekvat underhåll av det, b) godkänna mätsystem (metoder, utrustning, nätverk och laboratorier), c) säkerställa mätnoggrannheten och överföringen och delningen av mätdata, d) främja modelleringstillämpningars noggrannhet, e) analysera utvärderingsmetoder, f) inom sitt territorium samordna de eventuella unionsomfattande program för kvalitetssäkring som organiseras av kommissionen, g) samarbeta med de andra medlemsstaterna och kommissionen, inklusive om gränsöverskridande luftföreningar, h) upprätta luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdplaner, i) upprätta kortsiktiga handlingsplaner och j) tillhandahålla och förvalta ett luftkvalitetsindex och annan relevant offentlig information som anges i bilaga X.

Artikel 5 motsvaras av artikel 3 i det tidigare luftkvalitetsdirektivet där punkterna b), e) och f) är oförändrade. Punkterna a), c) och g) har fyllts ut och förtydligats medan punkterna d), h), i) och j) är nya. Naturvårdsverket bedömer att genomförandet av punkterna a), c)–j), inte kräver några nya bemyndiganden eller ändringar i miljöbalken i övrigt. Beträffande b) gör Naturvårdsverket följande bedömning.

Kravet att utse en behörig myndighet att godkänna mätsystem (metoder, utrustning, nätverk och laboratorier) enligt 5 b) luftkvalitetsdirektivet fanns även i det tidigare luftkvalitetsdirektivet. I Sverige är det Naturvårdsverket som är den behöriga myndigheten för detta. Enligt 49 § luftkvalitetsförordningen får Naturvårdsverket meddela föreskrifter om att mätsystem ska vara godkända av Naturvårdsverket. Bemyndigandet i 49 § har meddelats med stöd av 5 kap. 12 § miljöbalken. Naturvårdsverket ska enligt 50 § första stycket luftkvalitetsförordningen också utse en statlig myndighet att vara nationellt referenslaboratorium för luftkvalitet samt se till att det uppfyller vissa krav i luftkvalitetsdirektivet. Bestämmelsen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Eftersom begreppet ”mätsystem” i 49 § luftkvalitetsförordningen härstammar från direktivet bör det tolkas som att begreppet innefattar såväl metoder och utrustning som laboratorier och nätverk. Enligt 5 kap. 12 § andra stycket miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer dock bara meddela föreskrifter om godkännande av mätmetoder och mätutrustning. Trots detta

föreskrivs i 49 § luftkvalitetsförordningen att Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om att mätsystem ska vara godkända av Naturvårdsverket. För att bemyndigandet i 5 kap. 12 § andra stycket på ett tydligt sätt ska motsvara den föreskriftsrätt Naturvårdsverket har i 49 § luftkvalitetsförordningen föreslår Naturvårdsverket därför att ”mätmetoder och mätutrustning” i 5 kap. 12 § andra stycket miljöbalken kompletteras med ”laboratorier och nätverk (mätsystem)”. Detta behövs också för att kravet på att utse en behörig myndighet enligt 5 b) luftkvalitetsdirektivet för att godkänna nätverk och laboratorier ska anses vara uppfyllt. Naturvårdsverket anser inte att det behöver göras några följdändringar i luftkvalitetsförordningen eller Naturvårdsverkets föreskrifter med anledning av detta.

Naturvårdsverkets skyldighet att utse ett nationellt referenslaboratorium enligt 50 § första stycket luftkvalitetsförordningen kan därmed grunda sig på bemyndigande i såväl 5 kap. 12 § som 8 kap. 7 § regeringsformen. Bestämmelsen föreslås kvarstå i förordningen, även om det föreslagna bemyndigandet möjliggör en alternativ placering i föreskrifterna. Motivet är att såväl bestämmelsen som beslutet om att utse referenslaboratoriet finns på plats. Referenslaboratoriets verksamhet omfattar dessutom även sådant som relaterar till Naturvårdsverkets övervakning, vilket inte omfattas av föreskrifterna. I föreskrifterna kompletteras bestämmelsen med vilka uppgifter referenslaboratoriet ska ha.

Det behövs ett bemyndigande för information och rapportering

Enligt artikel 22 luftkvalitetsdirektivet ska medlemsstaterna bland annat säkerställa att allmänheten i god tid får tillräcklig information om luftkvaliteten, placering av provtagningspunkter, beslut att förlänga tidsfrister, luftkvalitetsplaner, luftkvalitetsfärdplaner, kortsiktiga handlingsplaner och effekterna av olika överskridanden. Artikel 22 motsvärs till viss del av artikel 26 i det tidigare luftkvalitetsdirektivet och artikel 7 i direktivet om metaller och PAH. Artikel 22 luftkvalitetsdirektivet innehåller dock vissa tillägg och förtydliganden i förhållande till tidigare direktiv.

Enligt artikel 23 luftkvalitetsdirektivet ska medlemsstaterna bland annat rapportera viss information om luftkvaliteten till kommissionen. Artikel 23 motsvärs av artikel 19 och 27 samt bilaga II avsnitt D i det tidigare luftkvalitetsdirektivet och artikel 5.1 och 5.4 i direktivet om metaller och PAH. Även Artikel 23 luftkvalitetsdirektivet innehåller tillägg och förtydliganden i förhållande till tidigare direktiv.

Kraven på information enligt de tidigare direktiven och kommissionens genomförandebeslut (2011/850/EU) har genomförts i svensk lagstiftning genom bestämmelserna i 37 och 38–44 §§ luftkvalitetsförordningen. Kraven på rapportering har i huvudsak genomförts genom 48–49 §§ luftkvalitetsförordningen samt 36–43 §§, bilaga 6 och 7 i Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2019:9).⁵³ Den information som ska rapporteras in enligt

⁵³ I genomförandetablan för implementeringen av de tidigare direktiven anges även 17, 18, 26, 28, 43 och 44 §§ luftkvalitetsförordningen och bilaga 4 och 5 till Naturvårdsverkets tidigare föreskrifter om

direktivet gäller inte bara de svenska miljökvalitetsnormerna utan även luftkvaliteten i övrigt, exempelvis data från den nya urbana superstationen.

Enligt 38 § luftkvalitetsförordningen är kommunerna skyldiga att kostnadsfritt genom internet eller på annat lämpligt sätt informera om koncentrationerna av vissa föroreningar. Bestämmelsen innehåller också krav på hur ofta informationen ska uppdateras. Viss information ska uppdateras dagligen och om möjligt en gång i timmen. 43–44 §§ luftkvalitetsförordningen ålägger kommunen en skyldighet att informera allmänheten och vissa myndigheter när tröskelvärden för larm överskrids eller kan antas komma att överskridas samt reglerar vad informationen ska innehålla och hur den ska tillgängliggöras.

Enligt 48 § luftkvalitetsförordningen ska Naturvårdsverket fullgöra de uppgifter i fråga om information och rapportering till kommissionen som följer av vissa artiklar i de tidigare direktiven. Enligt 49 § första stycket 3 luftkvalitetsförordningen får Naturvårdsverket meddela de föreskrifter om rapportering som behövs för att Naturvårdsverket ska kunna fullgöra sin rapporteringsskyldighet. Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2019:9) innehåller bland annat föreskrifter om mätning, modellberäkning, objektiv skattning, redovisning och rapportering av resultat för den kontroll av miljökvalitetsnormer i utomhusluft som kommunerna ansvarar för. I 36–43 §§ samt bilaga 6 och 7 finns bestämmelser om den rapportering som kommuner och samverkansområden ska göra till Naturvårdsverkets datavärd. I förlängningen innebär alltså 49 § luftkvalitetsförordningen också åligganden för kommunerna.

Föreskrifter som avser åligganden för en kommun ska enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 RF meddelas genom lag om inte föreskrifträtten delegerats till regeringen. Bestämmelserna i 38, 43, 44 och 49 är meddelade med stöd av bemyndigandena i 5 kap. 12 § miljöbalken. Naturvårdsverket anser dock att bemyndigandet i 5 kap. 12 § miljöbalken inte på ett tydligt sätt ger regeringen en rätt att föreskriva om krav på kommunerna att tillgängliggöra information för allmänheten eller en rätt att delegera sådan normgivningskompetens till Naturvårdsverket. Naturvårdsverket bedömer att kraven på information och rapportering inte med önskvärd tydlighet kan anses som ”provtagning eller annan metod för att kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs” och inte heller som ”godkännande av mätmetoder och mätutrustning” enligt 5 kap. 12 § miljöbalken. I 26 § andra stycket luftkvalitetsförordningen anges att kontrollen bland annat ska ske genom redovisningar och rapportering. Detta förändrar dock inte vår bedömning att information och rapportering inte kan anses utgöra kontroll i den mening som föreskrivs i 5 kap. 12 § miljöbalken. Naturvårdsverket föreslår därför ett nytt bemyndigande för regeringen i detta avseende i 5 kap. 12 § miljöbalken.

Eftersom krav på information och rapportering redan finns i tidigare direktiv som genomförts i svensk lagstiftning redogör Naturvårdsverket inte närmare för följdändringar i luftkvalitetsförordningen i delredovisningen. Ändringar i

kontroll av luftkvalitet (NFS 2010:8). Dessa bestämmelser föreskrev dock inga direkta rapporteringskrav.

luftkvalitetsförordningen till följd av det nya direktivets utökade krav och förtydligande avseende information och rapportering kommer att redogöras för i slutredovisningen. Naturvårdsverket avser även att i slutredovisningen föreslå att bestämmelserna om rapportering avseende uppgifter om åtgärdsprogram flyttas från Naturvårdsverkets föreskrifter till luftkvalitetsförordningen.

Regeringen ska få föreskriva vilka som ska kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs

Enligt den nuvarande lydelsen av 5 kap. 12 § första stycket miljöbalken ska regeringen besluta vilka som ska kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs. Regeringen har dock inte fattat ett sådant beslut utan i stället meddelat föreskrifter om vilka som ska kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs i luftkvalitetsförordningen. Bemyndigandet i 5 kap. 12 § första stycket miljöbalken behöver därför kompletteras så att regeringen också får föreskriva vilka som ska kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs. Möjligheten att besluta måste finnas kvar i och med Naturvårdsverkets förslag till bemyndigande avseende urbana superstationer (se avsnitt 4.1.1).

Andra alternativ som har övervägts

De ändringar Naturvårdsverket föreslagit är nödvändiga för att säkerställa att redan införda bestämmelser i luftkvalitetsförordningen och Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2019:9) har nödvändigt stöd i ett bemyndigande. Det finns därför inga andra lämpliga alternativ än att utöka regeringens bemyndigande i miljöbalken.

Naturvårdsverket har övervägt om bemyndigandet som rör information och rapportering bör kopplas till sådana krav som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. På så sätt kan det säkerställas att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer inte ålägger kommunerna mer omfattande krav än vad som följer av EU-rätten. Naturvårdsverkets bemyndigande att meddela föreskrifter om rapportering enligt 49 § luftkvalitetsförordningen är också kopplade till det tidigare luftkvalitetsdirektivet och direktivet om metaller och PAH.

De uppgifter som krävs in från kommunerna idag utgår dock ifrån det svenska decentraliserade genomförandet som inte ordagrant motsvarar det tidigare luftkvalitetsdirektivet. Idag kräver till exempel Naturvårdsverket in uppgifter från kommunerna om kontrollstrategi, program för samordnad kontroll, inledande kartläggning och resultat från mätningar till följd av de strängare nationella utvärderingströsklarna. En kontrollstrategi eller ett program för samordnad kontroll ska rapporteras med anledning av att det är såväl ett sätt för kommunerna att arbetsmässigt säkerställa sitt genomförande av kontrollen av miljökvalitetsnormerna, samtidigt som det ger Naturvårdsverket nödvändig överblick av genomförandet av direktivet i Sverige. Kontrollstrategierna innehåller även krav på uppgifter som i dagsläget inte rapporteras till datavärden på annat sätt, exempelvis fotografier av mätstationer och dokumentation av avvikelser från kraven. Det kan argumenteras för att dessa uppgifter inte direkt följer av direktivet.

Naturvårdsverket bedömer därför att bemyndigandet inte bör begränsas till enbart sådana krav som följer av EU-rätten.

Föreskrifterna

Naturvårdsverkets föreskrifter kommer inte att behöva ändras till följd av det utökade bemyndigandet i miljöbalken. Det kommer dock behövas ändringar i föreskrifterna med anledning av nya bestämmelser om information och rapportering i luftkvalitetsdirektivet. Dessa kommer att redogöras för närmare i slutredovisningen.

Konsekvenser av förslaget

Eftersom förslaget syftar till att säkerställa tillräckliga bemyndiganden för befintliga bestämmelser innebär ändringarna inga konsekvenser för myndigheter, domstolar, kommuner, företag, enskilda eller andra.

5. Konsekvenser av förslag

5.1 Bakgrund och problembeskrivning

Behovet av de föreslagna förändringarna har sin grund i skyldigheten att genomföra det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt. Som beskrivits tidigare (se avsnitt 2.1) är förslagen i denna delredovisning inriktade på förslag för de delar av direktivet där Naturvårdsverket bedömer att det behövs ändringar i miljöbalken och tillhörande förordningsändringar. Konsekvenserna i denna delredovisning avser således endast de förslag som redovisas här medan konsekvenserna av övriga förslag kommer beskrivas i slutredovisningen.

Ett bakomliggande problem och motiv till det nya skärpta luftkvalitetsdirektivet är också att reducera halterna av luftföroreningar för att därmed minska de negativa effekterna på hälsa och miljö. Sverige har exempelvis vissa lokala problem med höga halter av partiklar och kvävedioxid. Utsläpp av partiklar kan bland annat orsaka andningsbesvär, hjärt- och lungsjukdomar, lungcancer samt förtida dödsfall. Förutom hälsoeffekter orsakar också luftföroreningar negativa effekter på miljön exempelvis i form av växtskador, nedsmutsning, förurning, korrosion, övergödning samt klimatförändringar.⁵⁴

De av förslagen påverkade aktörerna kommer beskrivas nedan men har också beskrivits i kapitel 4 och i Bilaga 2. Alternativ som har övervägts och motiverade förslag till lösningar till regeringen liksom övergripande konsekvenser har i huvudsak beskrivits i kapitel 4. Befintlig styrning och regelverk har främst beskrivits i kapitel 3 och 4 samt i Bilaga 2 och Bilaga 3.

I detta kapitel sammanfattas och utvecklas konsekvenserna i vissa delar av förslagen i enlighet med den nya förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. För många förslag som behöver genomföras i svensk rätt som en följd av det nya luftkvalitetsdirektivet, finns ett begränsat handlingsutrymme och i vissa fall har därför alternativa förslag inte ansetts motiverat att ta fram. Konsekvenserna har i dessa fall ofta beskrivits mer övergripande och kvalitativt. Konsekvenserna avser beskriva de förändringar som de nya förslagen innebär i relation till nuläget där inga ytterligare åtgärder vidtas.⁵⁵

Underlag till uppskattning av kostnader och andra konsekvenser är delvis baserat på egna analyser och tidigare underlag, men Naturvårdsverket har inom ramen för uppdraget också inhämtat vissa uppgifter. Exempelvis har VTI på uppdrag av Naturvårdsverket analyserat konsekvenser av undantaget för sandning och

⁵⁴ För en beskrivning av negativa effekter av luftföroreningar se till exempel: (a) Naturvårdsverket (2024).

⁵⁵ Se beskrivning av referensalternativet nedan.

saltning.⁵⁶ Vissa uppskattningar har genomförts i dialog med andra aktörer, till exempel har uppskattning av kostnader för en ny superstation i urban bakgrund och kostnader för införande av åtgärdsprogram bland annat diskuterats med representanter för kommuner och konsultföretag samt Referenslaboratoriet för luftkvalitet – mätningar och andra nordiska referenslaboratorier. Visst underlag har också inhämtats genom dialog med berörda branscher/aktörer i relevanta delar (se till exempel beskrivning i avsnitt 2.3 och 2.4).

Det kan noteras att utöver denna konsekvensutredning av den svenska implementeringen har också Kommissionen tagit fram en konsekvensanalys i samband med framtagandet av det nya direktivet.⁵⁷

5.2 Referensalternativet – ingen åtgärd

Om svensk lagstiftning inte anpassas till det nya luftkvalitetsdirektivet, senast 11 december 2026, har kommissionen möjlighet att exempelvis inleda ett överträdelseärende och utdöma böter. Därtill riskerar det att leda till fler överskridanden och försämrade förutsättningar för styrning och utsläppsminskningar. Det blir även svårare att nå krav och miljömål samt medföljande positiva effekter på miljö och hälsa. Det nya luftkvalitetsdirektivet behöver alltså genomföras i svensk rätt i enlighet med uppdraget, men det finns ett visst handlingsutrymme kring hur det genomförs, vilket främst har beskrivits i kapitel 4.

5.3 Övergripande om konsekvenser av förslagen

Konsekvenserna av förslagen består både av kostnader och nyttor. Exempel på övergripande konsekvenser av förslagen beskrivs i korthet nedan.

När det gäller nyttor av förslagen så kan konstateras att förslagen främst avser att bidra till att implementera direktivet i svensk rätt och skapa en lämplig ordning för arbete med luftkvalitetsfrågor i Sverige. Detta minskar risken för att kommissionen anser att det svenska genomförandet av direktivet brister och därför inleder ett överträdelseärende mot Sverige.

Förslagen om inrättandet av en superstation för övervakning i urban bakgrund bedöms skapa bättre förutsättningar för att samla in data och öka kunskapen om flera luftföroreningar, inklusive de med framväxande potentiella risker, och deras hälsoeffekter samt ge underlag för analys av olika källors bidrag och möjlighet till en ökad användning av modelleringstillämpningar i tätortsmiljöer. Förslagen om

⁵⁶ Egeskog, Johan, Gustafsson, Mats, Järlskog, Ida och Niska, Anna (2025).

⁵⁷ Se exempelvis (b) Europeiska kommissionen (2022).

åtgärdsprogram kan bidra till en ökad tydlighet kring vem som ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram. Det blir också tydligare när ett åtgärdsprogram ska fastställas, vad det ska uppnå och att de åtgärder som inkluderas i ett åtgärdsprogram behöver uppfylla detta. Det bedöms också bli tydligt när ett åtgärdsprogram ska omprövas och vilka krav som ett omprövat åtgärdsprogram ska uppfylla. Förslagen medför också en ökad klarhet för olika aktörer som organisationer, företag och enskilda exempelvis kring vilka krav som kan ställas på ett åtgärdsprogram. Vissa företag kan också påverkas positivt om kommuner i ökad utsträckning kan behöva hjälp med till exempel analyser och åtgärdsprogram, samt genom inköp av de nya mätinstrumenten som kommer att behövas för den urbana superstationen.

Förenklingar och förtydliganden som följer av förslagen kan i vissa fall också spara tid och resurser för myndigheter och kommuner och andra aktörer som arbetar med luftkvalitetsfrågor.

Avseende kostnader av förslagen så kan noteras att många av förslagen består av ändringar i miljöbalken och i luftkvalitetsförordningen, och de är generellt inte särskilt kostnadsdrivande utan mer av administrativ karaktär. Förslagen innebär i vissa fall utökat ansvar och administrativt behov för myndigheter och kommuner men är i flera fall störst i ett initialt skede. Förslagen till exempel relaterat till åtgärdsprogram bedöms kunna leda till viss ökad arbetsbelastning för vägledning, särskilt initialt.

Även om det nya luftkvalitetsdirektivet i stort innebär skärpningar som kan skapa behov hos kommuner av fler åtgärdsprogram och verkningsfulla åtgärder för att minska halter av luftföroreningar innebär förslagen i denna delredovisning ingen sådan direkt konsekvens.⁵⁸ Behovet av en superstation för övervakning i urban bakgrund kommer dock att påverka kostnaderna för den kommun där superstationen blir placerad. Konsekvenser inkluderar ett utökat ansvar och kostnader för till exempel investering, analyser, drift och underhåll (se beskrivning i avsnitt 4.1). Hur stor denna effekt blir på aktuell kommun är dock avhängigt om dessa kostnader helt eller delvis kan finansieras av staten. Kommuner kan också påverkas olika beroende på om de utför eventuella tillkommande arbetsuppgifter i egen regi eller om de till exempel anlitar konsulter. Utöver detta kan en kommun också påverkas av förslaget om sanktioner (se avsnitt 4.5), ifall kommunen inte fastställer eller omprövar ett åtgärdsprogram i rätt tid.

Övriga kostnadsrelaterade konsekvenser för aktuella aktörer bedöms bli relativt begränsade.

Naturvårdsverket har avvägt förslagen utifrån behoven för att de ska fungera i praktiken och bidra till tydlighet utan att medföra mer kostnader eller begränsningar än nödvändigt. Naturvårdsverket bedömer sammanfattningsvis att konsekvenserna av förslagen är motiverade och bidrar till implementeringen av

⁵⁸ En mer heltäckande beskrivning av konsekvenser av den svenska implementeringen av direktivet kommer ingå i slutredovisningen av uppdraget, som ska redovisas senast den 30 november 2025.

direktivet i svensk rätt och i sin förlängning även bidra till en gynnsam utveckling av miljö- och hälsoeffekter i Sverige.

Nedan beskrivs konsekvenserna av förslagen uppdelat på olika berörda aktörer.

5.4 Konsekvenser för företag och organisationer

Företag och organisationer bedöms endast påverkas i liten utsträckning av Naturvårdsverkets förslag. Troligen är konsekvenserna sammantaget positiva, exempelvis bedöms företag kunna påverkas positivt av förslaget (i avsnitt 4.1) om superstation för övervakning i urban bakgrund. Bland annat eftersom det kommer att innebära behov av inköp av ny mätutrustning, samt att företag kan behöva stödja aktuell kommun i att genomföra analyser och att det därför troligen finns möjligheter för ett utökat antal uppdrag. Förslag till exempel om åtgärdsprogram (i avsnitt 4.3) bedöms också göra det tydligare för organisationer och företag vad som gäller angående åtgärdsprogram. Till exempel att det tydligt regleras vem som ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram.⁵⁹

5.5 Konsekvenser för myndigheter

5.5.1 Konsekvenser för Naturvårdsverket

Naturvårdsverket bedöms kunna påverkas av förslaget (i avsnitt 4.1) om superstation för övervakning i urban bakgrund genom till exempel en viss ökad administration av bland annat inrapporterade data och metadata. Denna ökade administration bör bli begränsad. Underlag från den utökade övervakningen av hälsopåverkande luftföroreningar bedöms också på sikt kunna ge bättre underlag för Naturvårdsverkets uppföljning av miljökvalitetsmålet Frisk luft.

När det gäller förslagen om åtgärdsprogram så kan konsekvenserna av dessa variera och både innebära ökande respektive minskande arbetsbelastning. Exempelvis innebär förslaget (i avsnitt 4.3.3) att Naturvårdsverket får ett utpekad ansvar att upprätta förslag till och fastställa vissa åtgärdsprogram. Det har än så länge inte behövt upprättas ett åtgärdsprogram på grund av överskridande av de miljökvalitetsnormer som är aktuella i detta avseende och risken för detta bedöms även fortsättningsvis som liten. Förslaget innebär också att Naturvårdsverket inte längre ska bedöma vem som ska ta fram ett åtgärdsprogram och om ett sådant ska tas fram, annat än när Naturvårdsverket själv ska göra detta. Konsekvenserna bedöms bli oförändrade eller medföra en något mindre arbetsbelastning för Naturvårdsverket. Förslaget (i avsnitt 4.3.4) innebär också att det blir tydligt när ett åtgärdsprogram ska fastställas och att Naturvårdsverkets behovsbedömning av

⁵⁹ Detta utvecklas i viss mån också nedan under "5.8 Övriga konsekvenser".

detta försvinner. Det blir även tydligt inom vilken tid det ska vara fastställt. Detta bedöms leda till en viss minskad arbetsbelastning för Naturvårdsverket.

Dessutom medför förslaget (i avsnitt 4.3.5) att det blir tydligt vad ett åtgärdsprogram ska uppnå och inom vilken tid och att de åtgärder som ska finnas i ett åtgärdsprogram behöver uppfylla detta. Att regelverket blir tydligare bedöms underlätta Naturvårdsverkets arbete med att ta fram förslag till åtgärdsprogram. Förslaget bedöms sammantaget leda till viss ökad arbetsbelastning med vägledning eftersom nya krav ställs på effekt av föreslagna åtgärder och inom vilken tid som åtgärdsprogrammet ska vara fastställt. Förslaget (i avsnitt 4.3.6) innebär att det blir tydligt när ett åtgärdsprogram ska omprövas och vilka krav som ett omprövat åtgärdsprogram ska uppfylla. Enligt de bestämmelser som föreslås kommer Naturvårdsverket på olika sätt arbeta med åtgärdsprogram, bland annat som ansvarig för att ta fram förslag till vissa åtgärdsprogram, och det bör underlätta arbetet med detta om reglerna är tydliga. Sammantaget bedöms förslaget leda till att fler åtgärdsprogram omprövas med tätare intervall. Vägledning och rapportering av dessa kan innebära en viss ökad arbetsbelastning för Naturvårdsverket. Sammantaget bedöms förslagen avseende åtgärdsprogram för Naturvårdsverket innebära en något ökad arbetsbelastning men konsekvenserna bedöms vara begränsade.

I och med förslaget om sanktioner (i avsnitt 4.5) bedöms Naturvårdsverket i viss utsträckning få utökade arbetsuppgifter, men dessa bedöms vara begränsade och kunna utföras inom ramen för befintliga resurser. Naturvårdsverket bedöms endast påverkas marginellt av övriga förslag.

5.5.2 Konsekvenser för länsstyrelser

För länsstyrelser bedöms konsekvenserna av förslagen vara relativt små. Exempelvis innebär förslaget om åtgärdsprogram (i avsnitt 4.3.3) att länsstyrelserna inte ska upprätta förslag till eller fastställa åtgärdsprogram annat än om regeringen i det enskilda fallet beslutar detta. Förslaget bedöms innebära en oförändrad eller minskad arbetsbelastning eftersom länsstyrelsen hittills bara fastställt enstaka åtgärdsprogram. Förslagen (i avsnitt 4.3.4, avsnitt 4.3.5 och avsnitt 4.3.6) bedöms inte medföra några konsekvenser för länsstyrelsen om inte regeringen beslutar att de ska fastställa ett åtgärdsprogram.

När det gäller övriga förslag så bedöms de inte innebära några nämnvärda konsekvenser för länsstyrelser.

5.5.3 Konsekvenser för andra centrala myndigheter

Förslaget om superstation för övervakning i urban bakgrund (i avsnitt 4.1) bedöms ge en ökad administration och innebära en granskning av inrapporterade data samt vägledning och kvalitetskontroll för Stockholms universitet (Referenslaboratoriet för luftkvalitet – mätningar). Merarbetet bedöms dock som begränsat.

När det gäller förslagen om åtgärdsprogram, så bedöms de generellt ha liten effekt på centrala myndigheter. Förslaget (i avsnitt 4.3.3) bedöms exempelvis inte medföra några konsekvenser för andra centrala myndigheter än Naturvårdsverket.

Förslaget om åtgärdsprogram (i avsnitt 4.3.4) bedöms inte medföra några konsekvenser för andra centrala myndigheter om inte regeringen beslutar att de ska fastställa ett åtgärdsprogram. Regeringen har dock möjlighet att göra detta redan idag. Förslaget (i avsnitt 4.3.5) bedöms inte heller medföra några konsekvenser för andra centrala myndigheter om inte regeringen beslutar att de ska fastställa ett åtgärdsprogram. Detsamma gäller förslaget (i avsnitt 4.3.6) eftersom det endast är då som de myndigheterna kan behöva ompröva ett åtgärdsprogram.

Förslaget om gränsöverskridande luftföroreningar (i avsnitt 4.4), sanktioner (i avsnitt 4.5), undantag för sandning och saltning (i avsnitt 4.2) samt bemyndigandet som avser kontroll (i avsnitt 4.6) eller övriga förslag bedöms inte heller medföra några konsekvenser för andra centrala myndigheter.

5.6 Konsekvenser för kommuner

Kommunerna bedöms påverkas i viss utsträckning av förslagen. Exempelvis påverkas kommunerna av förslaget om superstation för övervakning i urban bakgrund (i avsnitt 4.1), där Naturvårdsverket föreslår att ansvaret för den urbana superstationen läggs på en kommun. Ansvarig kommun bedöms få ökade kostnader i form av ökad drift till följd av de kompletterande mätningar som behövs på en urban superstation, utöver de som redan genomförs på mätplatsen. Dessa kostnader är årliga och det kommer utöver dessa också innebära en engångskostnad för inköp av mätutrustning. En grov uppskattning av kostnad för investering i ny mätutrustning är 3–4 miljoner kronor (som en engångskostnad eller fördelat över ett antal år) och avser komplettering av befintlig mätstation. En uppskattad kostnad för årliga analyser, drift och underhåll uppgår till cirka 2,5 miljoner kronor. Storleken på den årliga kostnaden kan variera bland annat beroende på val av mätinstrument. Kostnader för analyser, drift och underhåll kan också väntas öka något över tid till följd av prisökningar och på sikt kommer det finnas behov av reparationer och ersättning av instrument som har en begränsad livstid.

I dialog med kommuner som kan tänkas bli ansvariga har det beskrivits som en förutsättning att ansvarig kommun kan få kostnadstäckande statlig finansiering (se även avsnitt 5.7 nedan).

Naturvårdsverkets förslag om sanktioner (i avsnitt 4.5) innebär att kommuner som inte upprättar åtgärdsprogram inom två år efter ett överskridande av en miljökvalitetsnorm kan föreläggas med vite. Då ett vitesbelopp ska bestämmas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall är det dock svårt att uppskatta hur stora kostnaderna kan bli. Kommunerna har möjlighet att undgå vitet genom att rätta sig efter det aktuella föreläggandet. Om föreläggandena fungerar på det sätt som avses kommer alltså förslaget om sanktioner inte innebära några ekonomiska konsekvenser för kommunerna. I det fall en kommun vid upprepade tillfällen bryter mot ett föreläggande att fastställa eller ompröva ett åtgärdsprogram kan det dock få betydande ekonomiska konsekvenser för kommunen.

Naturvårdsverkets bedömning (förslag) om luftkvalitetsfärdplan (i avsnitt 4.3.2) påverkar egentligen inte arbetet för kommunerna då det är detsamma oberoende av

vilket begrepp som används. Däremot kan själva införandet av arbetssättet med färdplan innebära vissa konsekvenser i form av merarbete för kommunerna som kommer att behöva ta fram åtgärdsprogram tidigare. Det är dock inte en direkt följd av Naturvårdsverkets förslag och det kan också noteras att själva införandet av arbetssättet med färdplan är ett minimikrav enligt direktivet.

Förslagen om åtgärdsprogram innebär att kommunerna kan få tydligare tilldelat ansvar och en viss ökning av arbetsbelastningen. Denna ökning bedöms dock som begränsad. Förslaget (i avsnitt 4.3.3) innebär exempelvis att kommunerna, tillsammans med Naturvårdsverket, får ett utpekat ansvar att upprätta förslag till och fastställa de flesta åtgärdsprogram. Detta bedöms leda till mycket små konsekvenser eftersom det redan idag är kommuner som upprättar och fastställer de flesta åtgärdsprogram. Bedömningen grundar sig också på att det finns en möjlighet för regeringen att besluta om avvikelse från detta.

Förslaget (i avsnitt 4.3.4) innebär att det blir tydligt när ett åtgärdsprogram ska fastställas och att Naturvårdsverkets behovsbedömning av detta försvinner. Det blir dessutom tydligt inom vilken tid det ska vara fastställt. I frånvaro av behovsbedömningen får kommunerna något längre tid på sig för att ta fram förslaget till åtgärdsprogram, eftersom de inte längre behöver invänta Naturvårdsverkets yttrande. Förslaget bedöms leda till ett större ansvar och en viss ökad arbetsbelastning för kommunerna eftersom de kan behöva bedöma om undantagen är tillämpliga.

Förslaget (i avsnitt 4.3.5) leder till att det blir tydligt vad ett åtgärdsprogram ska uppnå och inom vilken tid och att de åtgärder som ska finnas i ett åtgärdsprogram behöver uppfylla detta. Enligt förslagen som läggs fram kommer kommunerna vara ansvariga för att upprätta och fastställa åtgärdsprogram, vilket bör underlätta arbetet med detta om reglerna är tydliga. Förslaget bedöms sammantaget leda till viss ökad arbetsbelastning eftersom nya krav ställs på effekten av föreslagna åtgärder och den tid inom vilken åtgärdsprogrammet ska vara fastställt.

Dessutom innebär förslaget (i avsnitt 4.3.6) att det blir tydligt när ett åtgärdsprogram ska omprövas samt vilka krav som ett omprövat åtgärdsprogram ska uppfylla. Förslaget innebär att kommunerna kommer vara ansvariga för att upprätta och fastställa åtgärdsprogram och det bör underlätta arbetet med omprövning om reglerna kring de är tydliga. Totalt sett bedöms förslaget leda till att fler åtgärdsprogram omprövas med tätare intervall, vilket kan innebära en viss ökad arbetsbelastning för kommunerna.

Angående förslaget om att inte införa undantag för sandning och saltning (i avsnitt 4.2) så innebär det för kommunerna ingen skillnad mot tidigare då undantag inte tillämpas idag. Dock kan skärpta gränsvärden (som kommer beskrivas i slutredovisningen) innebära att konsekvenserna av att inte tillämpa undantaget blir

större, eftersom skärpta gränsvärden kan leda till att fler åtgärdsprogram behöver tas fram.⁶⁰

Naturvårdsverkets övriga förslag bedöms endast påverkas kommunerna i marginell uträkning. Naturvårdsverket bedömer inte heller att förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen eller innebär någon i övrigt nämnvärd påverkan exempelvis avseende kommunala befogenheter, skyldigheter, organisation eller verksamhetsformer.

5.7 Statsfinansiella konsekvenser

Förslagen kommer att innebära behov av att revidera vissa författningar (enligt avsnitt 1) men också påverka statsbudgeten. Förslaget om att inrätta en superstation för övervakning i urban bakgrund (se avsnitt 4.1) bedöms innebära ett behov av statlig finansiering. Denna kostnad har grovt uppskattats till 3–4 miljoner kronor för investering i ny mätutrustning samt cirka 2,5 miljoner kronor per år i kostnad för årlig analys, drift och underhåll.

Utan statlig finansiering för att upprätta och driva en superstation i urban bakgrund så bedöms det finnas en stor risk att mätningar inte kommer att genomföras och att Sverige inte kan rapportera data i enlighet med direktivet, vilket i sin tur skulle kunna leda till överträdelseärenden.

Förslaget om sanktioner mot kommuner (i avsnitt 4.5) skulle också kunna medföra intäkter till statsbudgeten om till exempel en kommun bryter mot ett föreläggande att fastställa eller ompröva ett åtgärdsprogram som är förenat med vite.

5.8 Övriga konsekvenser

Förutom ovan nämnda effekter finns även en del övriga konsekvenser. Till exempel bedöms förslaget med att upprätta en superstation för övervakning i urban bakgrund (avsnitt 4.1) medföra fördelar med att samla in data om många olika luftföroreningar på samma plats. Föroreningar med framväxande potentiella risker, som bland annat ultrafina partiklar, ammoniak, sot och elementärt kol är viktiga att mäta för att stödja den vetenskapliga förståelsen av deras effekter på människors hälsa och miljö. Mätningar av masskoncentration och kemisk sammansättning av PM_{2,5} är dessutom viktiga för att kunna bedöma förhöjda nivåer i förorenade områden, utvärdera bidraget av långväga transport, få underlag för analys av de olika källornas bidrag samt för en ökad användning av modelleringstillämpningar i tätortsmiljöer. En svensk superstation kommer att vara en del av ett europeiskt mätnätverk i och med att alla medlemsländer ska inrätta minst en superstation för övervakning i urban bakgrund.

⁶⁰ Naturvårdsverket avser att återkomma med exempel på uppskattningar av kostnader förknippade med åtgärdsprogram i slutredovisningen av uppdraget.

För förslaget angående att inte tillämpa undantag för sandning och saltning (avsnitt 4.2) så innebär det att partikelhalterna kommer bli lägre, än om undantag föreslagits eftersom förslaget innebär att kommuner med överskridande av miljökvalitetsnormen av PM10 behöva sänka halterna för att klara normen, vilket är positivt för bland annat folkhälsan.

Förslagen om åtgärdsprogram innebär framför allt att det kan bli tydligare för olika aktörer vad som gäller avseende åtgärdsprogram. Exempelvis bedöms förslaget (i avsnitt 4.3.3) innebära att det är tydligt reglerat vem som ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram. Förslaget (i avsnitt 4.3.4) innebär att det tydligt är reglerat i vilka fall och inom vilket tid som ett åtgärdsprogram ska vara fastställt. Det blir därmed också lättare för dem att bevaka sina intressen i den mån de berörs av åtgärdsprogrammen. Förslaget (i avsnitt 4.3.4) bedöms också minska risken för att åtgärdsprogram inte upprättas inom rätt tid, och om åtgärdsprogrammen framöver fastställs inom tidsfristen minskar risken för överträdelseärenden från EU. Fastställda åtgärdsprogram bör också förbättra luftkvaliteten och minska hälsoriskerna. Förslaget (i avsnitt 4.3.5) innebär att det blir tydligt vad ett åtgärdsprogram ska uppnå och inom vilken tid och att de åtgärder som ska finnas i ett åtgärdsprogram behöver uppfylla detta. Det bedöms leda till ökade möjligheter att tillvarata sin rätt för de som berörs av ett åtgärdsprogram. Förslaget (i avsnitt 4.3.6) innebär att det blir tydligt när ett åtgärdsprogram ska omprövas och vilka krav som ett omprövat åtgärdsprogram ska uppfylla. Konsekvenserna av förslagen kring åtgärdsprogram bedöms också innebära att det bland annat blir tydligt för organisationer, företag och enskilda vad som gäller avseende åtgärdsprogram angående de olika förtydliganden och förändringar som nämns ovan.

När det gäller förslaget om sanktioner (i avsnitt 4.5) så kan det innebära en viss ökning av mål till mark- och miljödomstolarna. Naturvårdsverket bedömer dock ökningen som marginell och den bedöms inte vara kostnadsdrivande. Förslaget om sanktioner syftar till att säkerställa att artikel 29 luftkvalitetsdirektivet genomförs på ett korrekt sätt och därmed undvika att kommissionen inleder ett överträdelseärende mot Sverige. Om risken att drabbas av sanktioner leder till att åtgärdsprogram fastställs i rätt tid ökar också förutsättningarna för att säkerställa en luftkvalitet som inte är skadlig för människors hälsa, naturliga ekosystem och biologisk mångfald i enlighet med direktivets syfte.

Förslagen bedöms för övrigt inte få annat än marginella effekter på andra delar eller områden i samhället som till exempel regioner eller sysselsättning, konkurrensfrågor, jämlikhet, integration eller sociala frågor.

5.9 Ikraftträdande och behovet av särskilda informationsinsatser

De förändringar som föreslås i denna redovisning behöver vara genomförda i svensk rätt enligt vad som anges i direktivet, det vill säga senast 11 december 2026.

Det kommer att finnas behov av informationsinsatser inför att dessa författningsförändringar ska träda i kraft. Naturvårdsverket avser att föra dialog med berörda aktörer via exempelvis nyhetsbrev, befintliga nätverk med intressenter, webinarier och information på webben och att ge vägledning till tillsynsmyndigheter och andra berörda aktörer.

5.10 Överensstämmelse med EU-rätt

Naturvårdsverkets redovisning med författningsförslag har som huvudsakligt syfte att analysera och föreslå nödvändiga författningsändringar med anledning av EU:s nya luftkvalitetsdirektiv. De föreslagna författningsändringarna bedöms överensstämma med EU-rätten.

Naturvårdsverkets bedömning att inte genomföra undantag för sandning och saltning enligt artikel 17 luftkvalitetsdirektivet innebär dock att de svenska reglerna blir strängare än direktivet kräver. Naturvårdsverkets förslag om ett förtydligat bemyndigande som avser kontroll ger också en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som går längre än direktivet. Skälen för detta anges i avsnitt 4.2 respektive 4.6.

5.11 Osäkerheter och utvärderingsbehov

5.11.1 Osäkerheter

Det finns flera olika typer av osäkerheter kring konsekvenserna av förslagen. På en övergripande nivå kan konstateras att det finns en osäkerhet kring hur berörda aktörer kommer att påverkas och agera som en följd av förslagen och när regelverk förändras. Hur de påverkas kommer också bero på lokalt, nationellt och internationellt luftarbete och hur luftkvaliteten i olika delar av landet utvecklas över tid. Bland annat kan det påverka risk för överskridande och vilket behov som uppstår exempelvis av att upprätta nya åtgärdsprogram och införa effektiva åtgärder. Det finns också osäkerheter kring kostnadsuppskattningar liksom betydelsen av vissa antaganden och avgränsningar som gjorts i uppdraget.

Som beskrivits i avsnitt 4.1 så finns det exempelvis en hel del osäkerheter kring de antaganden och uppskattningar som gjorts i relation till superstationen för övervakning i urban bakgrund. Kostnadsuppskattningar såsom inköpskostnader kommer exempelvis till stor del beror på val av mätinstrument och placeringen.⁶¹

Som beskrivits i förslaget om sanktioner mot kommuner (i avsnitt 4.5) kan vitesbelopp variera beroende på ett flertal faktorer och det finns därmed en osäkerhet kring hur stora vitesbelopp som kommer föreläggas i praktiken och även en osäkerhet i om det finns en risk att kommuner kommer bryta mot eventuella förelägganden.

⁶¹ För mer detaljer kring osäkerheter se avsnitt 4.1.

5.11.2 Utvärdering

Bland annat ovanstående osäkerheter gör att det kan vara lämpligt med en utvärdering efter några år, med bättre underlag om kostnadsbild och hur berörda aktörer agerar när regelverk förändras. För att säkerställa att konsekvenser är proportionerliga bedömer Naturvårdsverket därför att det kan vara lämpligt med en utvärdering efter 3–5 år efter att förändringarna trätt i kraft. En utvärdering av kostnaderna för superstationen för övervakning i urban bakgrund kan vara särskilt relevant för att bedöma om finansieringen behöver justeras för att täcka kostnaderna.

Enligt artikel 30 i direktivet ska Sverige, när direktivet har införlivats i svensk lagstiftning, underrätta kommissionen om de nationella genomförandeåtgärderna. Kommissionen gör därefter en granskning av införlivandet och utvärdera om det är i enlighet med direktivets minimikrav. Kommissionen har möjlighet att inleda överträdelseärenden i fall de skulle anse att införlivandet inte är tillfredställande.

Därutöver ska kommissionen även genomföra en översyn av alla bestämmelser i luftkvalitetsdirektivet senast den 31 december 2030, och därefter minst vart femte år, i syfte att utvärdera om de är lämpliga för att uppnå direktivets centrala mål.

6. Källförteckning

Ds 2004:11, Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2024/2881 av den 23 oktober 2024 om luftkvalitet och renare luft i Europa.

Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet miljö, EU Pilot-begäran 6217/14/ENVI.

Europeiska kommissionen (2011). Kommissionens genomförandebeslut av den 12 december 2011 om fastställande av regler för Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG och 2008/50/EG vad gäller ömsesidigt utbyte av information och rapportering av luftkvaliteten (2011/850/EU).

Europeiska kommissionen (2015). Europeiska kommissionens skrivelse angående Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (KOM:s reg 6217/14/ENVI), M2015/03379/R, 2015-12-18.

(a) Europeiska kommissionen (2019). Formell underrättelse – Överträdelse nummer 2018/2326.

(b) Europeiska kommissionen (2019). FITNESS CHECK of the Ambient Air Quality Directives: Directive 2004/107/EC relating to arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons in ambient air and Directive 2008/50/EC on ambient air quality and cleaner air for Europe. Bryssel: Europeiska kommissionen. Rapport SWD(2019) 427 final.

(a) Europeiska kommissionen (2022). Generaldirektoratet för miljö, Ricardo, Walker, H., Pepler, A. and Tarrason, L., Assessment of contributions from natural sources, winter sanding and salting and compliance with existing available guidelines, Europeiska unionens publikationsbyrå 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/099344>.

(b) Europeiska kommissionen (2022). Staff Working Document - Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on ambient air quality and cleaner air for Europe (recast). Bryssel: Europeiska kommissionen. Rapport SWD (2022) 545 final.

Europeiska miljöbyrån (EEA) (2024). European Air Quality Index, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/index>, hämtad 2025-03-04.

Forastiere, Francesco, Orru, Hans, Krzyzanowski, Michal et al. (2024). *The last decade of air pollution epidemiology and the challenges of quantitative risk assessment*. Environ Health 23, 98.
<https://link.springer.com/article/10.1186/s12940-024-01136-5>

Forsberg, Bertil. (2025). *Reviderat underlag om hälsokonsekvenser av luftföroreningar* | (Revision of supporting documentation on health impacts of air pollution) Umeå universitet och Trafikverket. 2023/56921, <https://projektdata.vti.se/bib/4927>.

Gustafsson, Malin, Lindén, Jenny, Forsberg, Bertil, Åström, Stefan, Johansson, Emelie. (2022). *Quantification of population exposure to NO₂, PM₁₀ and PM_{2.5}, and estimated health impacts 2019*. IVL. Umeå Universitet. No. B 2446.
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1691636/FULLTEXT02.pdf>

Gustafsson, Mats, Egeskog, Johan, Järleskog, Ida och Niska, Anna (2025). *Kunskapsunderlag för beslut om undantag från miljökvalitetsnorm, Vägsands och vägsalts påverkan på PM₁₀*. Linköping: VTI. Rapport XXX (ännu ej publicerad av VTI, Naturvårdsverkets diarienummer NV-07336-24).

Kommissionen mot Belgien, mål C-203/98 och kommissionen mot Tyskland, mål 131/88.

Lövenheim, Boel (2017). *Exponering för luftföroreningar inom Östra Sveriges Luftvårdsförbund*. Stockholm: SLB analys. LVF 2017:12.

Miljöförvaltningen Malmö stad (2013). *Luftföroreningar vid Rådmansgatan 2012*. Malmö: Miljöförvaltningen Malmö stad. Rapport nr 5/2013.

Miljödepartementet (2019). Promemoria. Förbättrat genomförande av luftkvalitetsdirektivet. M2019-01333/R.

Miljö- och energidepartementet (2015). Svar på Europeiska kommissionens skrivelse angående Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (KOM:s ref 6217/14/ENVI), M2015/03379/R.

Naturvårdsverket (2007). Bedömning av behov av åtgärdsprogram för ozon i Sverige, Skrivelse till regeringen 2007-09-20, Dnr 113-5899-07 Ht.

Naturvårdsverket (2008). Förslag till ny förordning om miljökvalitetsnormer för utomhusluft: Genomförande av dir 2008/50/EG samt MIKSA-förslaget. Stockholm: Naturvårdsverket. Rapport. ISBN 978-91-620-5884-5.

Naturvårdsverket (2020). Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet – Redovisning av ett regeringsuppdrag, Skrivelse till regeringen 2020-02-19, NV-02575-19.

Naturvårdsverket (2023). *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023*. Naturvårdsverkets rapport 7067.

- (a) Naturvårdsverket (2024). Luftföroreningar och dess effekter, <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/luft/luftfororeningar-och-dess-effekter/>, hämtad 2025-03-28.
- (b) Naturvårdsverket (2024). Luften i Sverige, <https://www.naturvardsverket.se/luftenisverige>, hämtad 2025-04-08.
- (c) Naturvårdsverket (2024). Utsläpp av luftföroreningar, <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/luft/statistik--utslass-och-halter/utslass-av-luftfororeningar/>, hämtad 2025-04-08.
- (d) Naturvårdsverket (2024). Överskridanden av miljö kvalitetsnormerna, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/luft-och-klimat/miljokvalitetsnormer-for-utomhusluft/overskridanden-av-miljokvalitetsnormerna/>, hämtad 2025-04-08
- (a) Naturvårdsverket (2025). ”Budgetunderlag 2026–2028”, skrivelse till regeringen 2025-02-27, NV-25-002743.
- (b) Naturvårdsverket (2025). Åtgärdsprogram för utomhusluft, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/luft-och-klimat/miljokvalitetsnormer-for-utomhusluft/ta-fram-atgardsprogram/>, hämtad 2025-04-08.
- Prop. 2009/10:184 Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljö kvalitetsnormer.
- Prop. 2019/20:137 Förbättrad tillsyn på miljöområdet.
- Regeringsbeslut, M2019/00649/Kl: Uppdrag om översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet.
- Skr. 2017/18:230 Strategi för levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling.
- SMHI (2025) Datavärdskap luftkvalitet, www.smhi.se/datavardluft, hämtad 2025-04-08.
- SOU 1982:21 *Ett effektivare vite*. (1982) Viteskommittén.
- SOU 2002:107 *Bestämmelser om miljö kvalitét* (2002), Miljöbalkskommitténs betänkande angående införandet av EG:s ramdirektiv för vatten i Sverige.
- SOU 2005:59 *Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter*. (2005), Slutbetänkande av Miljöbalkskommittén.
- SOU 2011:86 *Bättre miljö – minskade utsläpp* (2011), Betänkande av Industriutsläppsutredningen.
- SOU 2016:47 *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige* (2016). Delbetänkande av Miljömålsberedningen
- SOU 2025:14 *En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem* (2025), Betänkande av Miljöstraffrättsutredningen
- Statistikmyndigheten SCB (2008). Karta över NUTS-indelningen i Sverige (fr.o.m. 2008-01-01), <https://www.scb.se/hitta-statistik/regional-statistik-och-kartor/regionala-indelningar/eus-regioner---nuts/>, hämtad 2025-03-26.

Världshälsoorganisationen (2021). *WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM_{2.5} and PM₁₀), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide*. Genève: World Health Organization. ISBN: 978-92-4-003422-8.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II 6

2024-09-26
KN2023/00745 (delvis)

Klimat- och näringslivsdepartementet

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Uppdrag till Naturvårdsverket att lämna förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt

Regeringens beslut

Regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå författningsändringar för att genomföra det nya luftkvalitetsdirektivet som är en sammanslagning av direktiv 2004/107/EG om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften och direktiv (2008/50/EG) om luftkvalitet och renare luft i Europa och som förväntas antas under slutet av 2024. Naturvårdsverket ska:

- föreslå de författningsändringar som behövs för att uppfylla det nya direktivets krav, förutom vad gäller artiklarna 27 och 28 i direktivet.
- se över Sveriges zonindelning för luftkvalitet.
- ge förslag på hur den befintliga lagstiftningen, inklusive de svenska miljökvalitetsnormerna, som går utöver gällande direktiv kan anpassas till det nya luftkvalitetsdirektivet. Vad gäller de miljökvalitetsnormer som går utöver det nya direktivet ska Naturvårdsverket även ge förslag på vilka som bör behållas utifrån ett hälsoperspektiv.
- redogöra för möjliga undantag enligt direktivet, analysera tillämpligheten och ge förslag på hur dessa kan tillämpas.
- genomföra en konsekvensanalys av de föreslagna författningsändringarna.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Herkulesgatan 17
E-post: kn.registrator@regeringskansliet.se

Uppdraget ska delredovisas med förslag på lagändringar, tillhörande förordningsändringar samt en konsekvensanalys av dessa senast den 30 maj 2025. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 november 2025. I uppdraget ingår att ha löpande dialog med Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) om uppdraget och om hur det fortskrider. I uppdraget ingår också att ha dialog med berörda branscher i relevanta delar.

Skälen för regeringens beslut

Kommissionen presenterade den 26 oktober 2022 förslag till ett nytt luftkvalitetsdirektiv som innebär en sammanslagning av direktiv 2004/107/EG och direktiv 2008/50/EG med syfte att bl.a. anpassa lagstiftningen till WHO:s vägledning från 2021 och sätta uppdaterade mål för luftkvalitet från 2030. En preliminär politisk överenskommelse nåddes mellan EU:s institutioner under våren 2024. Europaparlamentet väntas genomföra en slutlig omröstning under hösten 2024.

Det nya direktivet förväntas antas under slutet av 2024. Nationell lagstiftning för att genomföra det nya direktivet behöver ha trätt i kraft två år efter att direktivet har antagits. Genomförandet bedöms kräva ändringar på både lagnivå och förordningsnivå. Det kräver ett skyndsamt lagstiftningsarbete och att arbetet med det nationella genomförandet av det nya direktivet påbörjas innan ändringarna i direktivet antagits.

En översyn av den zonindelning som Sverige tillämpar i dag för luftkvalitet bör göras. Dagens zoner omfattar stora ytor, vilket bl.a. kan innebära att en överträdelse inte är representativ för hela zonen. Mindre zoner kan underlätta för det kontrollförfarande inom respektive zon som används för att bedöma om kraven enligt direktivet uppfylls. I uppdraget ingår även att utreda om undantagen i det nya luftkvalitetsdirektivet kan och bör tillämpas i Sverige. Undantagen finns i artikel 17, som handlar om överskridanden på grund av sandning och saltning av vägar, och i artikel 18, som tillåter en medlemsstat att skjuta upp tidsfristen för att uppfylla direktivets gränsvärden under vissa förhållanden. I Sverige finns det även nationella miljökvalitetsnormer och andra regler som går utöver både de nuvarande direktiven och det nya direktivets krav, till exempel regler om förebyggande luftkvalitetsstrategier. Uppdraget omfattar att föreslå hur dessa regler kan anpassas till det nya direktivet och se över vilka av de nuvarande, strängare, nationella miljökvalitetsnormerna som bör behållas utifrån ett hälsoperspektiv.

Artikel 27, om tillgång till rättslig prövning, och artikel 28, om ersättning för skador på människors hälsa, i det nya luftkvalitetsdirektivet undantas från uppdraget, eftersom dessa kommer att beredas separat inom Regeringskansliet. Det ingår i uppdraget att förhålla sig till de förslag som presenteras avseende dessa artiklar.

På regeringens vägnar



Romina Pourmokhtari



Parasto Nosrati

Kopia till

Klimat- och näringslivsdepartementet/RS
Finansdepartementet/BA

3 (3)

Bilaga 2

Luftkvalitetssituationen och aktörer

Hur ser luftkvalitetssituationen ut i Sverige idag?

Luftkvaliteten i Sverige har förbättrats avsevärt under de senaste årtiondena i takt med att ny lagstiftning ställt krav på utsläppsminskning inom flera områden, exempelvis industri, energi och fordon.⁶² Det har dessutom ställts krav på åtgärder i trafikmiljön.⁶³ De största förbättringarna skedde i ett tidigt skede av regleringarna och för flera föroreningar har den nedåtgående trenden nu avstannat.⁶⁴ Ett tydligt exempel på en effektiv reglering var införandet av krav på katalytisk avgasrening i bilar i slutet av 1980-talet. Till följd av detta minskade halterna av kvävedioxid kraftigt på kort tid. Därpå följde en period då trenden stannade av, främst på grund av den stora andelen dieslbilar med otillåtet höga utsläpp av kväveoxider. Under pandemin kunde en minskning i halterna noteras men det var oklart om det var en effekt av pandemin. Under de senaste åren har minskningen av halterna fortsatt och det går nu att konstatera att den förändrade fordonssammansättningen, med en övergång till allt fler elbilar, har varit den största bidragande faktorn. Under de senaste åren har överskridanden av dagens miljökvalitetsnormer för kvävedioxid blivit alltmer ovanliga, men kan fortfarande främst relateras till transporter.

För grova partiklar (PM10) ser situationen annorlunda ut. Halterna varierar mycket mellan åren och överskridanden sker fortfarande i ett antal kommuner varje år.⁶⁵ Vissa år är vädret särskilt ogynnsamt ur partikelsynpunkt, med liten nederbörd och torra vägbanor, vilket medför fler överskridanden än annars. Halterna har visat sig vara starkt relaterade till användningen av dubbdäck och gatudrift. Fina partiklar (PM2,5) är å sin sida kopplade till förbränning (bilavgaser, industriprocesser och vedeldning) och södra halvan av landet påverkas i en inte obetydlig omfattning av långväga transport av PM2,5 från kontinenten. Miljökvalitetsnormen för PM2,5 har dock hittills inte överskridits vid någon mätstation i Sverige.

⁶² (c) Naturvårdsverket (2024).

⁶³ (b) Naturvårdsverket (2025).

⁶⁴ (b) Naturvårdsverket (2024).

⁶⁵ (d) Naturvårdsverket (2024).

Halterna av metaller och svaveldioxid är numera på mycket låga nivåer, under utvärderingströsklarna, och i viss mån förhöjda halter förekommer främst i närheten av industrimiljöer.

Bensen har i likhet med kvävedioxid minskat kraftigt i trafikmiljö. Det gäller även kolmonoxid, med undantag för att högre halter, och under de senaste åren även ett överskridande av miljökvalitetsnormen, uppstår vid motorträffar med äldre bilar som saknar katalysatorer.

Halterna av bens(a)pyren har varit relativt låga på det fåtal platser där det har kartlagts, men i till exempel villaområden där gammal eldningsutrustning används kan nivåerna troligtvis vara högre. Inga överskridanden av miljökvalitetsnormen har dock noterats i de mätningar som har rapporterats till Naturvårdsverkets datavärd.

Marknära ozon är en storskalig luftförorening som bildas genom interaktion mellan kväveoxider och flyktiga organiska ämnen under inverkan av solljus och som är svår att påverka med lokala åtgärder. Överskridanden av den svenska miljökvalitetsnormen, en så kallad målsättningsnorm som ska eftersträvas, är vanligt förekommande över hela landet, i synnerhet på sommaren. EU:s målvärde, som tillåter 25 överskridanden per år efterlevs emellertid.

Aktörer

Kontroll av miljökvalitetsnormerna för utomhusluft

I Sverige har vi ett decentraliserat system där kommunerna har huvudansvaret för att kontrollera att miljökvalitetsnormerna för utomhusluft följs.⁶⁶ Ansvaret omfattar samtliga miljökvalitetsnormer utom de som Naturvårdsverket ansvarar för: ozon, exponeringsminskningsmålet för PM_{2,5} samt normerna för kväveoxider och svaveldioxid för skydd av växtligheten.⁶⁷

Det finns 290 kommuner i Sverige och förutsättningarna skiljer sig mycket mellan dem, både vad gäller luftproblematik och resurser att hantera de krav som ställs i lagstiftningen. En del större kommuner genomför själva den kontroll som behövs, men det vanligaste är att en konsult anlitas för såväl kontrollen (mätning, modellering, objektiv skattning) som rapportering av resultat till Naturvårdsverkets datavärd (SMHI).⁶⁸

I många fall ingår kommunen i ett så kallat samverkansområde där kommuner bedriver delar av eller all kontroll av MKN tillsammans.⁶⁹ Fördelarna är att kompetensen koncentreras, att fokus på luftfrågorna ökar och att det blir mer

⁶⁶ 26 § luftkvalitetsförordningen.

⁶⁷ 28 § luftkvalitetsförordningen.

⁶⁸ En datavärd är en aktör som har i uppgift att ta emot och utföra leveranskontroll, lagring och tillgängliggörande av miljödata inom ett tematiskt område, till exempel luftkvalitet.

⁶⁹ 8 § Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2019:9).

kostnadseffektivt för kommunerna. En del samverkansområden utgör en del av ett luftvårdsförbund. I ett luftvårdsförbund kan även mätningar av andra parametrar i regional bakgrund förekomma, till exempel kväve- och svavelföreningar, marknära ozon samt metaller i mossor. I luftvårdsförbund ingår ofta kommuner, länsstyrelsen och företag, men det finns undantag även från detta, variationen mellan luftvårdsförbunden är stor.

Det finns inga krav i förordningen på länsstyrelserna att kontrollera luftkvaliteten, men de flesta länsstyrelser genomför mätningar i regional bakgrund, ofta inom ramen för luftvårdsförbund, bland annat som underlag till utvärderingen av sina miljömål.

Naturvårdsverket ansvarar enligt luftkvalitetsförordningen för att övervaka ett större antal parametrar främst i regional bakgrund, och i viss mån i urban bakgrund.⁷⁰ Naturvårdsverket upphandlar ett antal utförare av miljöövervakning för att genomföra detta ansvar.

Åtgärdsprogram och andra sätt att förbättra luftkvaliteten

I linje med att kommunerna ansvarar för kontroll av luftkvaliteten, och generellt sett förfogar över de åtgärder som behövs för att förbättra den, ansvarar de även vanligtvis för att ta fram åtgärdsprogram. När en kommun upptäcker att en miljökvalitetsnorm har överskridits, ska kommunen skicka en underrättelse till Naturvårdsverket.⁷¹ Naturvårdsverket gör en bedömning av om det behöver tas fram ett åtgärdsprogram och meddelar detta till, i de flesta fall, kommunen. Kommunen ska därefter ta fram ett förslag till åtgärdsprogram som efter samråd med berörda aktörer fastställs.⁷²

Om kommunen noterar att den övre utvärderingströskeln har överskridits ska kommunen ta fram en förebyggande luftkvalitetsstrategi (FLIS) med åtgärder som gör att halterna minskar och att ett överskridande undviks. Kommunen ska skicka FLIS:en till Naturvårdsverket och andra som berörs.⁷³

Det finns även möjlighet att rikta krav på framtagande av åtgärdsprogram mot länsstyrelsen, och även Naturvårdsverket kan vid behov omfattas av krav på åtgärdsprogram. Frågor om behov av och innehåll i åtgärdsprogram kan vidare överlämnas till regeringen för prövning.

⁷⁰ 28 § luftkvalitetsförordningen

⁷¹ 30 § luftkvalitetsförordningen

⁷² 31–32 §§ luftkvalitetsförordningen

⁷³ 30 c § luftkvalitetsförordningen

Bilaga 3

Det svenska regelverket

EU:s tidigare luftkvalitetsdirektiv har i Sverige genomförts i miljöbalken (1998:808), luftkvalitetsförordningen (SFS 2010:477) och Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2019:9).

Miljöbalken utgör Sveriges centrala lagstiftning på miljöområdet och syftar mot en hållbar utveckling, i 5 kap. ingår regelverket om miljökvalitetsnormer.

Miljökvalitetsnormer syftar till att skydda människors hälsa och miljö och utgör värden som ska följas eller eftersträvas. Miljökvalitetsnormer kan tas fram för flera olika områden, däribland luft. I 5 kap. regleras hur normerna ska fastställas, följas upp och tillämpas. Det är myndigheter och kommuner som ska ansvara för att miljökvalitetsnormer följs. Om en miljökvalitetsnorm följs ska som regel ett åtgärdsprogram tas fram. I 5 kap. anges när ett åtgärdsprogram ska upprättas, vad det ska innehålla samt hur det ska fastställas, kommuniceras och omprövas. Med hjälp av det nyligen inrättade verktyget förebyggande luftkvalitetsstrategi finns möjlighet för kommunerna att arbeta proaktivt och därmed undvika att en miljökvalitetsnorm överskrids. För att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna genomföra specifika bestämmelser på olika områden ingår även ett antal bemyndiganden i 5 kap., exempelvis om åtgärdsprogram och kontroll av miljökvalitetsnormer.

I luftkvalitetsförordningen återfinns ett mer specifikt genomförande av EU:s luftkvalitetslagstiftning. Den första förordningen beslutades i samband med införandet av miljöbalken, därefter har revideringar gjorts i takt med att ny EU-lagstiftning tillkommit. Nuvarande förordning fick sin grundutformning i samband med genomförandet av det tidigare direktivet 2008/50/EG. Förordningen innehåller miljökvalitetsnormer för de olika föroreningarna (gränsvärdesnormer och målsättningsnormer) samt tröskelvärden och utvärderingströsklar. Det anges även vem som ansvarar för att kontrollera miljökvalitetsnormerna och vem som är skyldig att ta fram åtgärdsprogram och förebyggande luftkvalitetsstrategi, vad dessa ska innehålla och hur processen ska gå till. Förordningen innehåller även krav om information och rapportering. Naturvårdsverket ges bemyndigande att meddela föreskrifter om godkännande av mätsystem, om kontroll av miljökvalitetsnormerna, om rapportering och om att utse referenslaboratorium för luftkvalitet.

Naturvårdsverkets föreskrifter har liksom förordningen reviderats vartefter ny EU-lagstiftning tillkommit och är nu inne på den fjärde versionen inom ramen för det tidigare direktivet och den åttonde versionen sedan miljöbalkens tillkomst.

Föreskrifterna utgör främst ett genomförande av det tidigare direktivets bilagor i svensk lagstiftning, och de omfattar regler om hur kontrollen av miljökvalitetsnormerna ska gå till (mätning, modellberäkning och objektiv skattning), om samverkan, kvalitetsmål, referensmetoder, placering av mätstationer

och mätinstrument samt krav på vilka uppgifter som ska rapporteras till Naturvårdsverkets datavärd. De innehåller även bestämmelser om referenslaboratoriets roll och om beslut om metoders likvärdighet med referensmetoder. Vid sidan av bestämmelser om kontroll av MKN innehåller de även krav på redovisning av detaljerade uppgifter om åtgärdsprogram.